

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES PROJETS
DE
Régionalisme Administratif

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 15 juin 1921, à 3 h. 1/2

PAR

Paul-Émile CADILHAC

Président : M. BERTHÉLEMY, Professeur

Suffragants } *MM. JÈZE, Professeur*
GIDEL, chargé de cours

PARIS

JOUVÉ ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

—
1921

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES PROJETS

DE

Régionalisme Administratif

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 15 juin 1921, à 3 h. 1/2

PAR

Paul-Émile CADILHAC

Président : M. BERTHÉLEMY, Professeur

Suffragants } *MM. JÈZE, Professeur*
GIDEL, chargé de cours



PARIS

JOUVÉ ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

—
1921

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A NOTRE PÈRE ET A NOTRE MÈRE

Avec notre amour filial et reconnaissant.

A NOTRE FRÈRE GABRIEL
ET A NOTRE SŒUR JEANNE

A NOS ONCLES

A NOS AMIS

A NOS MAITRES

et plus particulièrement

A M. H. BERTHÉLEMY

*Qui a bien voulu accepter de présider
notre thèse et nous a honoré de ses pré-
cieuses directives.*

ET A M. J. BARTHELÉMY

*Qui fut notre maître à Montpellier et
nous témoigna toujours une grande
bienveillance.*

LES PROJETS

DE

RÉGIONALISME ADMINISTRATIF

INTRODUCTION

JUSTIFICATION ET DÉLIMITATION DU SUJET

Le Régionalisme est un problème à l'ordre du jour, L'annonce du dépôt, en janvier dernier, d'un projet gouvernemental, présenté par M. Reibel, sur l'organisation de la France en régions a soulevé dans la presse une émotion considérable. La chute du cabinet de M. Leygues a tout remis en question. Cependant à l'heure où nous écrivons ces lignes M. Reibel présente, en son nom personnel, sa proposition antérieure et la question va se poser certainement dans son ampleur totale devant le Parlement et l'opinion.

A vrai dire, elle n'est pas nouvelle. Elle a, sous des noms divers, agité tout le xix^e siècle, et, surtout depuis 1871, est devenue en se transformant et en s'élargissant, chemin faisant, d'une importance capitale. Des juristes, des professeurs, des journalistes, des hommes politiques ont parlé pour ou contre ; des fédérations se sont créées, des projets innombrables ont été déposés devant les Chambres.

Ce qui est le plus frappant se sont les progrès, au moins apparents, réalisés par ces idées au cours des dernières années et l'éclat, sinon le nombre, des adhésions recueillies. C'est M. Briand qui déclare en 1910 : « J'inclinerai, quant à moi, pour l'établissement dans un temps rapproché, de grou-

pements d'intérêts plus larges, de groupements régionaux avec des assemblées correspondantes » (1). M. Clemenceau avait dit jadis : « Je suis demeuré le féroce ennemi de la constitution de l'an VIII : non seulement je tiens ferme pour la décentralisation mais encore mon idéal de gouvernement est le Fédéralisme » (2). Il n'a pas depuis, semble-t-il, changé d'avis et l'a prouvé à nouveau, à propos de l'Alsace-Lorraine. M. Poincaré, avant la guerre, lors de son voyage touristique dans le Limousin, fut gratifié du titre de premier régionaliste de France. M. Viviani disait en 1919 : « Seul, un régionalisme économique et social peut nous sauver, » et nul n'ignore que M. Millerand, depuis son expérience de haut commissaire, dans les provinces retrouvées, préconise la solution régionaliste. Enfin, au sein du gouvernement actuel, M. Colrat paraît tout acquis à cette cause.

On parle donc beaucoup de régionalisme, et en particulier de régionalisme administratif, mais que faut-il entendre par là ? Il importe, pour clarifier la question et la circonscrire de donner quelques définitions précises.

Le mot de régionalisme est d'un emploi relativement récent, qui correspond à l'évolution et à un stade spécial de la défense des libertés locales.

Ces dernières, fort compromises déjà sous l'ancien régime depuis Richelieu et Louis XIV, avaient été resserrées encore et opprimées, après une courte période de libéralisme, par la Constitution de l'an VIII et celles qui l'ont suivies. En 1901, M. Berthélemy pouvait écrire : « La France, qui, pour devenir libre, a fait de si puissants efforts et de si cruels sacrifices, y a si médiocrement réussi que les Russes et les Turcs sont à peu près les seuls en Europe, qui, sous ce rapport, aient quelque sujet de nous porter envie » (3).

1. Briand, Discours de Saint Chamond, 10 août 1910.

2. Clemenceau, *l'Aurore*, 31 juillet 1903.

3. H. Berthélemy, Préface de *L'essai sur le gouvernement local en Angleterre* d'Ed Jenks.

Deux fléaux, disait en substance notre maître, ont amené cette perte de notre liberté : la centralisation et le fonctionnarisme. Et, avec quelque anxiété, il posait cette question : « Sommes-nous condamnés à la centralisation perpétuelle (1) ? » Il ressort de là que M. Berthélemy est un ardent et convaincu décentralisateur. Mais est-il pour cela régionaliste ? Que non pas ? Il nous a paru même qu'il considérait avec une certaine méfiance les projets actuels de division de la France en régions, et cela est une preuve nouvelle de la distinction très nette qui existe entre les mots décentralisation, déconcentration, régionalisme et fédéralisme, qui tous indiquent une lutte en faveur des libertés locales, mais avec des degrés et des modes très différents, sinon toutefois contradictoires.

Dans ces compétitions entre le centre et les extrémités, la déconcentration paraît marquer la première étape vers un régime moins autoritaire.

La centralisation a été certainement excessive. Poussée à ce point elle risque d'amener, suivant le mot célèbre et tant de fois cité, « l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités » (2). Elle s'est manifestée en France sous ses deux grands aspects : administrative et politique ou « gouvernementale », pour se servir du mot même de M. de Tocqueville qui, pour clarifier les idées, donne de la seconde les exemples suivants : la formation des lois générales et les rapports du pays avec les puissances étrangères : et de la première : la surveillance des entreprises commerciales. Il va de soi que la seule qui ait mérité des reproches et qui ait été si généralement combattue, est la centralisation administrative. La centralisation gouvernementale au contraire, est absolument indispensable à l'unité nationale et à la grandeur, voire à l'indépendance d'une nation.

Dans un état au suprême degré autoritaire, comme le fut

1. H. Berthélemy, *op. cit.*

2. Odilon Barrot, *De la centralisation et de ses effets.*

la France après la Constitution de l'an VIII, toute initiative, tout changement, même les plus modestes, même les plus indifférents à l'intérêt général, en un mot strictement locaux, sont réglés souverainement et directement par le gouvernement, auquel ses agents, eux-mêmes, dépourvus de tous pouvoirs propres, doivent se référer en tout et pour tout. La déconcentration a justement pour but de donner à ces représentants de l'administration centrale un pouvoir de décision personnel qui leur permette de résoudre sur place nombre d'affaires qui décongestionnent d'autant les bureaux, et, surtout, sont réglées plus vite et plus opportunément. L'Etat n'en reste pas moins pour cela centralisé : « Centralisation n'est pas concentration... Centraliser ne veut pas dire concentrer dans les mêmes mains, sur un même point, mais rattacher, relier ensemble, ce qui est très différent » (1). M. Odilon Barrot, résumant dans une image célèbre les effets de la déconcentration écrivait : « L'action centrale n'est diminuée en rien. C'est toujours le même marteau qui frappe, seulement on en a raccourci le manche » (2). C'est peut-être méconnaître un peu trop l'utilité et les bienfaits de telles mesures. Aussi, M. Berthélemy observe-t-il très justement : « On administre mieux de près que de loin : le marteau dont le manche est raccourci frappe peut-être moins fort mais frappe plus juste (3) » !

Beaucoup de particuliers et les gouvernements eux-mêmes n'ont pas vu toujours la différence qui existe entre ces deux termes : déconcentration et décentralisation. C'est ainsi que le décret du 25 mai 1852 qui investit les préfets de larges pouvoirs personnels fut dit « de décentralisation ». La même erreur a été commise à propos du décret du 13 avril 1881 et de la loi du 6 décembre 1897. M. Deschanel, lui aussi, a écrit inexactement en tête de la seconde partie de son livre sur la

1. Aucoc, *Conférences sur l'administration*, t. I, p. 85.

2. Odilon Barrot, *De la centralisation et de ses effets*, p. 164.

3. II. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1920, p. 147 (note).

décentralisation : *Décentralisation en faveur des préfets et des sous-préfets.*

La décentralisation répond en réalité avec plus de bonheur et d'efficacité à de plus larges besoins. « Il est impossible, dit M. Berthelémy, que l'administration donne par des mesures uniformément générales satisfaction à des besoins infiniment variés » (1). Et il ajoute : « Ne vaut-il pas mieux que chaque ville, que chaque région, sur les matières où l'uniformité n'est pas avantageuse, soit libre de choisir par les représentants de la majorité de ses citoyens les règles auxquelles elle obéira et par lesquelles il sera donné satisfaction aux intérêts du plus grand nombre » (2). Il n'est pas excessif de conclure avec M. Hauriou, « qu'il faut donc des autorités locales » et que c'est une telle nécessité, « que là où l'état ne l'organise pas, il se crée des pouvoirs autonomes ; l'organisation spontanée des communes du moyen âge ou bien celles de certaines seigneureries féodales en est l'exemple » (3).

Au total il résulte de ces divers points de vue, que, dans un pays centralisé, le gouvernement dirige toutes les affaires d'intérêt général et celles d'intérêt local. Au contraire, en décentralisant, un pays laisse aux services locaux ou régionaux le soin d'administrer leurs affaires propres. La formule de Nancy avait à merveille résumé cet état d'esprit en proclamant : « Ce qui est national à l'Etat, ce qui est régional à la région, ce qui est communal à la commune. »

Il y a évidemment un gros avantage à décharger ainsi le gouvernement de soins relativement secondaires, pour ne le laisser s'occuper que de l'essentiel. Au surplus on pourrait ajouter que la centralisation excessive entraîne avec elle de nombreux dangers de tous ordres ; politiques, administratifs, moraux, sociaux, intellectuels et économiques. Il nous est impossible de nous étendre davantage là-dessus. Nous pou-

1. H. Berthelémy, *Traité de droit administratif*, p. 101.

2. H. Berthelémy, *id.*

3. Hauriou, *Etude sur la décentralisation*, p. 5.

vons cependant signaler qu'elle favorise les coups d'état, sacrifie les affaires des communes, qui sont approuvées en bloc, sans examen par les Chambres, qu'elle écarte les citoyens des affaires publiques, engendre la bureaucratie, amène de regrettables cas de compétitions et de brigues électorales, paralyse l'initiative des citoyens, stimule l'exode rural, achemine vers le collectivisme, enfin, au point de vue économique, avec la méconnaissance de nos forces vives de province, un réseau de voies ferrées trop convergent vers Paris, la disparition des industries locales, elle entraîne en outre un emploi très fâcheux des capitaux de la région, soit à l'étranger, soit dans les grands établissements de crédit à succursales multiples, alors qu'utilisées dans le pays et pour le pays ces sommes développeraient, pour le plus grand bien de tous, l'industrie et le commerce.

Ajoutons, pour en finir à titre documentaire, qu'on peut décentraliser par région ou par service. Nous avons défini plus haut la première forme. La seconde consiste à rendre les services autonomes et à les administrer industriellement (1).

La décentralisation, très prônée au cours du xix^e siècle, semble bien avoir été le synonyme de ce qu'on a appelé la réforme administrative. Depuis le début du xx^e siècle, un autre mot s'est répandu, qui jouit aujourd'hui d'une grande faveur : celui de régionalisme.

Régionalisme est-il donc synonyme de décentralisation ? A lire certains on le pourrait croire. C'est ainsi que M. Louis Xavier de Ricard, président de la *Fédération Régionaliste*

1. M. Hauriou paraît être d'un avis opposé. Il ne faut pas, d'après lui, confondre centralisation et étatisme. C'est ainsi qu'on ne peut pas dire qu'il y ait décentralisation au point de vue des voies ferrées parce que l'Etat ne les administre pas. Il n'y a d'ailleurs pas là, à son avis, de véritable service public. C'est un cas d'individualisme opposé à l'étatisme, mais non pas de décentralisation. M. Hauriou prétend que De Cormenin et Dupont-White auraient commis une erreur en soutenant l'opinion contraire (Voir *Etude sur la Décentralisation*, p. 7).

Française de 1900 à 1904, écrivait en 1903 : « Tout doucement en effet, par une lente évolution, il s'est formé une doctrine dans laquelle au lieu de continuer à s'exclure comme avant, les diverses cotteries qui se classaient naguère sous les appellations de décentralisation, déconcentration — abominables vocables ! — et de fédéralisme, s'organisent en fractions solidaires du même parti. Le Régionalisme, qui a son centre et ses deux ailes, réunit, associe et solidarise dans une entente commune l'initiative et les efforts qui, jusqu'ici divergents ou contradictoires, avortaient constamment en de pitoyables impuissances, si bien que l'idée décentralisatrice, mal servie par un vilain mot et compromise dans des entreprises ridicules, était déconsidérée » (1). Il y a là, semble-t-il, un peu de flottement et d'imprécision. Combien nous préférons la définition, d'ailleurs déjà classique, que donnait dernièrement M. Paul Bourget : « Le mot régionalisme a remplacé l'ancienne formule *décentralisation*. La différence entre les deux termes est à noter : la décentralisation c'était le but à atteindre ; le régionalisme c'est le moyen à employer » (2). Ce moyen, comme l'indique le mot, c'est la région substituée aux divisions actuelles, en tenant compte des facteurs géographiques, ethniques, historiques, économiques. Cette région bien entendu voit se réaliser les réformes décentralisatrices, réclamées depuis si longtemps. Elle ne devient pas cependant complètement autonome et ne prend pas le caractère d'une fédération.

Le D^r Pfleger, un des leaders de l'*Union Républicaine* de l'Alsace-Lorraine s'est nettement expliqué là-dessus : « Nous ne voulons pas faire de la France un état fédéral ; mais on doit admettre que nous savons mieux ce dont nous avons besoin que les gens de la Provence et de la Gascogne, et de même que nous ne nous mêlons pas de conseiller les Bretons et les Parisiens, en ce qui concerne les affaires locales, de

1. Louis Xavier de Ricard, *le Figaro*, 4 août 1903.

2. Paul Bourget, *Réflexions sur le Régionalisme* (illustration du 12 mars 1921).

même nous ne voulons pas laisser conduire par eux nos propres affaires. Nous devons donc exiger, non seulement chez nous, mais encore dans toute la France, qu'on institue des *régions* qui, suivant les besoins de la population, défendront leurs intérêts particuliers au sein de la grande Patrie française » (1). M. Ch. Maurras (2), cependant ardent régionaliste, est également opposé à la fédération de la France, qui d'après lui, amènerait la « dislocation » du pays.

Il est cependant des régionalistes, — et en particulier M. Charles-Brun, — qui vont plus loin, et qui admettent que le régionalisme soit une *étape* vers le fédéralisme, qui l'annonce, comme la déconcentration et la décentralisation ont elles-mêmes précédé le régionalisme (3). Mieux encore, certaines associations de félibres, et en particulier l'*Ecole parisienne du félibrige*, ont fait preuve, notamment en 1892, dans une déclaration qui fit quelque bruit à l'époque d'un état d'esprit aboutissant au fédéralisme pur. Entre autres choses, avec l'émancipation et l'indépendance de la commune, ils réclamaient le retour aux anciennes divisions administratives (ou du moins à ce qu'ils croyaient être tel), l'autonomie absolue de la province et des assemblées souveraines, le pouvoir central n'intervenant guère que pour les relations militaires et diplomatiques. Cela a un nom, cela s'appelle Fédéralisme (4).

Le Fédéralisme apparaît donc comme le point avancé, l'ultime manifestation de la protection et du développement des pouvoirs locaux, aboutissant à leur totale libération (5).

1. Discours du 12 février 1921 cité par M. Jean de Pange (*Correspondant* du 25 février 1920).

2. Voir P. Boncour et Ch. Maurras : *Un débat sur la décentralisation*. Ch. Maurras se rencontre ici avec de nombreux républicains, et en particulier avec M. Millerand, qui, répondant le 4 octobre 1919 à la Chambre des députés à M. Sembat déclare : « Je suis très décentralisateur mais je ne suis pas fédéraliste ».

3. Voir le *Régionalisme* de Charles Brun, ch. I.

4. « Les états fédérés ne sont ni sous le contrôle ni sous l'autorité de l'Etat fédéral ». Berthélemy, *op. cit.*, p. 103.

5. M. Hauriou prétend qu'il n'y a rien de commun entre le fédéralisme et

Proudhon (1), rappelant l'étymologie du mot (*fœdus, fœderis pacte*) fonde essentiellement le fédéralisme sur la notion de contrat. C'est ainsi que l'entend sans doute M. Berthélemy quand il écrit : « il n'appartient pas à l'Etat fédéral d'accroître ou de réduire ses attributions sans l'assentiment des Etats fédérés » (2).

Un tel système est-il désirable pour notre pays ? Est-il même applicable et peut-on pour le préconiser s'autoriser de l'exemple de la Suisse et des Etats-Unis ? Il ne le semble pas : l'analogie avec les pays cités est trompeuse. Au moment de leur agrégation, les divers états composant ces nations avaient une individualité bien marquée, avec une organisation militaire, administrative, judiciaire, etc... En France rien de semblable, rien d'analogue aux cantons suisses. Nous manquons d'éléments constitutifs, des « cellules-mères des Etats fédératifs », (3) selon le mot de M. Ch. Maurras. Par ailleurs les circonstances furent un peu différentes. Les deux Républiques fédératives, sont nées de leur union devant l'ennemi. Elles se sont faites contre l'Autriche, contre l'Angleterre. La question militaire primait tout et fut un ciment. Le cas de la France est, on le voit, tout différent.

Nous voici donc, le terrain enfin déblayé, au seuil de notre étude.

Le mot régionalisme a, nous l'avons vu, un sens précis, et marque un stade spécial de l'évolution des libertés locales. C'est dire que nous ne nous occuperons dans ce travail que d'étudier la constitution de vastes régions, particulièrement au point de vue administratif. Nous écarterons donc, à peu

la décentralisation : « Un Etat peut être un tout en étant fortement décentralisé au point de vue administratif. Quant à l'Etat fédéré il faut distinguer : les services du gouvernement fédéral sont presque forcément centralisés, les services de chacun des états ou cantons qui font partie de la confédération peuvent être centralisés ou décentralisés ; cela dépend de la constitution particulière de cet état. » *Op. cit.*, p. 9.

1. Proudhon, *Du Principe fédératif*.

2. H. Berthélemy, *op. cit.*, p. 103.

3. P. Boncour et Ch. Maurras, *op. cit.*, p. 86.

près systématiquement, tout ce qui n'aurait qu'un rapport indirect avec notre sujet. La déconcentration et la décentralisation proprement dites, les réformes visant les conseils généraux, les universités, les communes, le canton, ne pourront être abordées qu'indirectement et de biais, et seulement par les rapports directs qui unissent ces questions au problème que nous examinons. Au surplus, d'autres nous ont précédé dans cette voie et les thèses de MM. Lanlaud, Delabrousse, Leulier, Guy, etc., ont approfondi, toujours avec conscience et souvent de façon remarquable, les divers problèmes que nous signalons.

Nous nous bornerons donc à faire connaître et à critiquer avec le plus de justice possible les divers projets de régionalisme administratif dus aux particuliers ou soumis depuis cinquante ans au Parlement.

Afin d'étayer solidement cette thèse, nous commencerons par tracer un tableau aussi véridique que possible de l'état de la France administrative en 1789. C'est là un point qui a son importance, car certains régionalistes se réclament des institutions de l'ancienne monarchie, tout en ignorant ou en oubliant, qu'au moment de la Révolution les libertés provinciales et municipales n'existaient plus et qu'il n'y avait pas de provinces aux limites étroitement fixées, mais de nombreuses divisions administratives, aussi enchevêtrée que de nos jours et non plus logiques. Nous montrerons alors quelle fut l'œuvre de l'Assemblée Constituante et quels principes la guidèrent dans la création des départements. Dans un second chapitre nous étudierons les origines et le développement du mouvement régionaliste devant l'opinion, sans oublier de signaler, avec les polémiques auxquelles il a donné lieu, quelques-uns des innombrables projets de constitution de régions publiés par un grand nombre d'écrivains et de publicistes. Nous consacrerons le troisième chapitre à exposer chronologiquement et à exposer les projets de régionalisme administratif déposés devant les chambres par les parlementaires

du projet de M. Raudot en 1871 au dernier en date, celui de M. Colrat. Nous examinerons ensuite, au point de vue critique, dans notre quatrième chapitre, le principe et les modalités de la réforme régionaliste ; nous dirons pour quels motifs il ne nous apparaît pas qu'on puisse résoudre un problème aussi ardu que celui des libertés locales et de la réforme administrative par une division plus ou moins ingénieuse de la France en régions, l'établissement d'une carte, en un mot, par une sorte de compartimentage aussi artificiel, parfois même aussi puéril, qu'une classification littéraire, voire botanique ou zoologique. En expliquant pourquoi le facteur géographique nous paraît un leurre, nous considérerons successivement la région, le département, l'arrondissement, le canton, la commune. Un important paragraphe sera consacré au régime actuel de l'Alsace-Lorraine ; et une brève étude historique nous montrera comment le cas de cette province doit être soigneusement mis à part, combien historiquement la situation de l'Alsace en particulier a toujours différé de celle des autres parties du pays, et pourquoi, cela étant, les régionalistes s'autorisent à tort de cet exemple. Enfin, dans le chapitre cinquième où nous *prendrons nos positions*, pour employer la vieille expression scolastique, nous indiquerons nos solutions, à savoir certaines réformes administratives et décentralisatrices nécessaires, et l'adoption d'une sorte de régionalisme mitigé, proscrivant autant que possible l'intervention de l'Etat, tendant à la *régionalisation spontanée* et au développement de ce que M. Louis Marin appelle la *région spécialisée*, c'est-à-dire des régions différentes et non concordantes au point de vue administratif, économique, agricole, militaire, etc. La formule à quoi nous aboutissons se peut résumer en quatre mots : *A intérêts distincts, régions distinctes*.

1. Voir Charles Brun, *le Régionalisme* (Régionalisme administratif).

CHAPITRE PREMIER

LA FRANCE ADMINISTRATIVE EN 1789. LE RÉGIME INSTAURÉ PAR LA RÉVOLUTION ET SON ÉVOLUTION JUSQU'A NOS JOURS

La Révolution centralisa-t-elle, comme on l'en a accusée ou, au contraire, fut-elle une réaction contre la centralisation de l'ancien régime ?

Il faut distinguer deux choses dans l'œuvre de la Constituante : la création des départements et, par ailleurs, la loi constitutionnelle de 1790. De la première on peut penser avec Batbie « qu'elle tua l'esprit provincial que l'ancienne monarchie avait laissé subsister », et que « c'est par cet acte qu'il est vrai de dire que la démocratie a consacré l'œuvre centralisatrice des rois de France » (1). Mais de la seconde cela serait souverainement injuste car, en réalité, par haine des intendants, la Révolution alla si loin dans la voie de la décentralisation qu'elle en aboutit à l'anarchie. Ceux qui en ont écrit autrement n'ont considéré qu'une face des événements. Ainsi s'expliquent ces deux affirmations contradictoires, l'une de M. Charles Maurras : « La liberté administrative fut pour nous sous l'ancien régime et la servitude sous le nouveau... Ce fut dans l'illustre nuit du 4 août que les franchises des villes et des provinces nationales achevèrent de succomber » (2); l'autre de M. de Tocqueville : « La Centralisation administra-

1. Batbie, *Traité de droit public et administratif*, t. IV, p. 150.

2. P. Boncourt et Ch. Maurras, *op. cit.*

tive est l'œuvre de l'ancien régime et non pas l'œuvre de la Révolution » (1).

M. Aucoc voulant justifier l'Assemblée Nationale estime qu'en réalité elle a fait à la fois de la centralisation politique et de la décentralisation administrative. Relevant l'accusation que l'on porte contre la Révolution d'avoir détruit des libertés et fait disparaître de précieux éléments de vie, il se demande si elle a mis « la Patrie en morceaux », selon le mot terrible de Burcke, et il conclut : « A-t-elle déchiré des corps vivants ou dépecé des corps morts (2) ? ».

Il semble bien, à étudier les textes, que l'Assemblée Constituante et celles qui lui ont succédé n'ont pas eu grand chose à détruire (3). Les libertés provinciales et municipales n'existaient plus qu'à l'état de souvenir, les divisions administratives loin d'être unes étaient aussi enchevêtrées qu'aujourd'hui et les provinces elles-mêmes, dont on trace si facilement la carte, ne possédaient point de limites très nettes ni très logiques au point de vue historique et géographique.

I. — Les divisions administratives

Il existait en 1789 trois grandes divisions du royaume. La première ecclésiastique, venue de l'empire romain, la seconde en gouvernements militaires retraçant l'histoire de la conquête des provinces, la troisième en généralités et dépendances qui annonçaient notre répartition en départements et préfetures.

La seconde division était celle qui représentait le mieux le

1. De Tocqueville, *l'Ancien Régime et la Révolution*, livre II, ch. III.

2. Aucoc, *les Controverses sur la décentralisation administrative* (*Bulletin de l'Académie des Sciences morales*, 1895, p. 336).

3. Nous lisons dans le plan de gouvernement écrit par Fenelon pour le Duc de Bourgogne : « Il faudrait séparer le royaume en parties, autant qu'il pourrait se faire, égales par la richesse, organiser dans chacune d'elles des Etats provinciaux et d'un extrait simplifié de tous les Etats provinciaux former quelquefois des Etats généraux. » N'est-ce pas là la meilleure réponse à opposer aux apologistes des libertés provinciales de l'ancien régime ?

royaume avec ses provinces et ses pays anciens. Il y avait 33 grands gouvernements, y compris la Corse, et 7 petits gouvernements militaires.

Ce fut François I^{er} qui établit 12 grands gouvernements qui demeurèrent par la suite les plus importants. Sous Richelieu et Louis XIV on diminua leur importance, leur nombre fut augmenté, les pouvoirs des gouverneurs amoindris et rendus temporaires. Les 32 grands gouvernements, la Corse mise à part, comprenaient, en 1789, 224 pays principaux et divisions de pays qui à eux tous avaient 220 chefs-lieux, villes principales.

C'est la division la plus connue de l'ancienne France à cause de son caractère historique et elle subsiste encore aujourd'hui en partie malgré les départements; mais, en 1789, ce n'était pas la véritable division administrative du royaume.

Depuis Richelieu et Louis XIV les intendants étaient les vrais représentants du pouvoir royal et leurs dépendances ou généralités de grands départements plus étendus. Ces généralités se subdivisaient en élections et dataient d'Henri III qui en avaient fait des circonscriptions fiscales. En 1789 on comptait 34 dépendances pour 35 généralités, Montpellier et Toulouse étant subordonnées au même fonctionnaire.

On distinguait les pays d'Elections et les pays d'Etats et pays Conquis.

Les intendants avaient les pouvoirs les plus étendus. Sous Louis XIV ils allaient jusqu'à passer des revues de troupe et juger les gens de guerre en dernier ressort. L'intendant Foucault en fit pendre. Ils étaient de véritables vice-rois, mais sans cesse révocables ils devaient obéir aveuglément. Par eux les rois avaient inauguré cette centralisation que devait achever le consulat et aggraver l'Empire (1).

1. On connaît le mot de Law au duc d'Argensson: « Sachez que le Royaume est gouverné par trente intendants. Vous n'avez ni Parlements, ni comités, ni Etats, ni gouverneurs, j'ajouterai presque, ni roi, ni ministres. Ce sont trente maîtres des requêtes, commis aux provinces, de qui dépend le bonheur ou le malheur de ces provinces, leur abondance ou leur stérilité. »

Ajoutons pour être complet qu'à côté des divisions administratives et militaires, qui étaient d'ailleurs les plus importantes et dont nous venons de donner le détail, existait une division judiciaire dont les subdivisions portaient le nom de sénéchaussées et de bailliages. Disparue presque au cours des âges elle connut un regain de vie en 1789. En fait l'institution des parlements et des intendants l'avait pour ainsi dire abolie. Mais les noms ayant subsisté, on l'utilisa pour procéder aux élections des députés aux Etats généraux : elle était, du coup, devenue une division électorale.

Il faut toutefois remarquer, pour être tout à fait impartial, que la décentralisation royale n'était pas, comme la nôtre, continue et réglée par des lois. Elle agissait par secousses et de temps à autre. Elle n'en existait pas moins.■

Par contre, ceux qui sont partisans du retour aux anciennes provinces se font des illusions graves sur l'unité géographique, historique et ethnique de celles-là.

Obligés de convenir de la confusion administrative, il y a, disent-ils, une division non officielle mieux connue et qu'évoque le nom des provinces qui se retrouve à peu près dans la division en gouvernements. Faut-il y voir, comme le sous-entendent parfois les tenants de cette opinion, des régions naturelles ? Nullement. Il n'y a pas, semble-t-il, de concordance entre la province, la région historique et la région naturelle. C'est l'opinion de nombreux géographes ou historiens, et, entre autres, de MM. Prentout (1), Febvre, Pfister (2), exposée dans une série de monographies sur les provinces, éditée en 1913 par la *Revue de synthèse historique*.

M. Febvre, parlant de la Franche-Comté déclare : « Ce n'est pas un être géographique que la Franche-Comté : son nom « d'ailleurs le dit assez... C'est l'homme qui l'a forgée d'éléments très divers, en unissant entre eux des morceaux « détachés, dissociés par lui des grands ensembles géogra-

1. L'étude de M. Prentout a été consacré à la Normandie.

2. M. Pfister s'est occupé de la Lorraine, du Barrois et des Trois Evêchés.

« phiques : Vosges, Plaine de Saône et du Jura, auxquels ils
« appartenaient naturellement.

« ... Qu'ont-elles de commun (ces parties) ? Bien peu de
« chose, semble-t-il : ni leur formation géologique, ni la
« nature de leur sol, moins encore la forme de leurs terrains.
« Nulle part peut-être, les deux notions de région naturelle
« et de groupe historique n'apparaissent si distantes, si vrai-
« ment opposées que dans ce pays complexe (1). »

Objectera-t-on que ce sont là des divergences secondaires
et qu'il existe un type provincial vraiment stable, vraiment
viable qu'ont popularisé les traductions locales, les guides,
les syndicats d'initiative, la littérature ?

Là aussi il faut déchanter. Certes, quelques provinces pri-
vilégiées ont une individualité très nette, telles que la Pro-
vence, la Bretagne, la Lorraine, le Dauphiné. Mais les autres ?
Où sera Chartres ? Qui délimitera la frontière régionale entre
Bordeaux et Toulouse, Orléans et Paris, Lyon et Grenoble,
Tours et Nantes ? Par ailleurs il faut se méfier du *plaquage*
de nom de provinces sur les régions naturelles. Il y a là une
identification factice, M. Vidal de La Blache a fait développer
ces idées dans une série de travaux, par quelques-uns de ses
élèves, et, en particulier, par M. Blanchard dans sa thèse sur
la Flandre. M. Demangeon dans sa thèse sur la Picardie et
par M. J. Devaux dans son livre *Origines Gâtinaises*.

L'impression générale qui se dégage à la lecture de ces
ouvrages c'est que si les mêmes noms de pays ou de provinces
se transmettent et persistent à travers les âges, ils n'entraî-
nent pas avec eux la fixité et la continuité de divisions primi-
tives réelles, mais s'appliquent successivement à des terri-
toires qui diffèrent sensiblement les uns des autres. C'est
ainsi que M. Devaux écrit :

« Pendant plus de quatre cents ans, le nom de Gâtinais sert
« à désigner le territoire qui s'étend de Milly à Châtillon-sur-

1 . Voir pages 16 et 17 du travail de M. Febvre sur la Franche-Comté.

« le-Loing et de Montereau à Bois-Commun, territoire circonscrit par une ligne conventionnelle qui ne coïncide presque nulle part avec les limites naturelles... »

« Depuis que le nom a cessé de correspondre à une individualité politique distincte, chacun a promené ça et là, les limites à sa fantaisie. Dans le langage populaire on va jusqu'à les restreindre à l'ancien vignoble de Beaune-la-Rolande occupant le Centre... Par contre les savants de cabinet ont imaginé de faire du Gâtinais une région naturelle étendue à toute la contrée d'entre Saône-et-Loire jusqu'aux portes de Sens et d'Orléans, en y globant tout ce qui n'était pas la Brie, la Beauce et la Sologne... En somme depuis plusieurs siècles, le nom de *Gâtinais* ne représente rien, si ce n'est de l'histoire rétrospective (1). »

A propos de l'Artois, M. Demangeon dit : « Sous quelle forme faut-il se le représenter ? Est-ce l'archidiaconé d'Artois ? Est-ce le comté féodal d'Artois ? Est-ce l'Artois royal ? En réalité la notion d'Artois n'a pas cessé de varier... Déjà maintenant en pleine Artois on ignore l'Artois. L'Artois royal est loin des mémoires mais personne n'hésite sur les limites du Pas-de-Calais et de la Somme (2). »

M. Blanchard parle d'une façon analogue de la Flandre qui paraît avoir pourtant historiquement une homogénéité « durable et puissante » :

« Si les frontières politiques de la Flandre ont été de bonne heure fixées au Nord et à l'Est, on peut dire que vers le Sud-Ouest le Pays n'a jamais eu de limites historiques (3). »

M. Vacher fait la même remarque sur le Berry : « Il existe bien un pays de Berry... Mais où finit-il ? où commence-t-il ? Sur ce point les opinions varient » (4).

On voit, par ces exemples multiples, qu'il serait vain de

1. Devaux, *Origines Gâtinaises*, p. 110.

2. Demangeon, *la Plaine Picarde*, p. 435, 436.

3. Blanchard, *la Flandre*, p. 5.

4. A. Vacher, *le Berry*, p. 54.

conclure de la persistance des noms à l'existence de divisions territoriales nettes. Vouloir renouer avec l'ancienne France, reprendre la nomenclature en provinces, croire enfin que ces divisions sont un idéal enviable et logique est sans doute à la fois une erreur et une illusion (1).

II. — Les Etats et les assemblées provinciales

Certains régionalistes — et non des moindres — prétendent qu'en 1789 les libertés locales étaient plus larges qu'aujourd'hui et que certains pays d'Etats même jouissaient du privilège de voter l'impôt, de le lever et de l'employer en partie.

A vrai dire c'était là l'exception et ces privilèges n'étaient pas aussi importants qu'on l'a voulu dire.

Il y avait en 1789, 17 pays d'Etat : la Bretagne, la Flandre Wallonne, l'Artois, le Cambresis, la Bourgogne, le Languedoc, la Provence, le Comté de Foix, le Morvan, le Nebauzan, les Quatre Vallées, le Bigorre, le Béarn, la Saule, la Basse Navarre, le Labaurd, le Dauphiné.

Dans le nombre quelques-uns constituaient à eux seuls une intendance, mais d'autres se trouvaient unis à des parties de provinces soumises à des régimes différents, ce qui augmentait la confusion administrative.

Ces pays pouvaient consentir l'impôt dans des assemblées périodiques et contribuaient ainsi à l'administration de leur territoire. En fait le gouverneur de la province ne se faisait pas faute d'exclure les esprits indépendants. On rétribuait au contraire les orateurs dociles et au besoin on usait de l'exil, voire de la prison, comme suprême argument.

1. On assiste, depuis quelque temps à la naissance de régions touristiques, Auvergne, Jura, Pyrénées, etc. Cela a-t-il quelque valeur au point de vue administratif, voire économique? Nous ne le croyons pas, mais il y a là une intéressante manifestation de ce qu'on a appelé la *région spécialisée* (voir le chapitre V de cette thèse).

Faut-il rappeler combien on tenait compte des volontés royales pour le vote des dons gratuits ? En Bourgogne — dont le roi présida les Etats en 1630 — il n'y eut jamais de résistance là contre, si ce n'est quand il fut question de toucher aux us et coutumes de la province. Dans cette même Bourgogne, dont les affaires étaient gérées par les élus entre les sessions, on élisait quand les Etats se réunissaient des alcades — deux pour le clergé, deux pour la noblesse, trois pour le tiers — chargés de censurer les actes des élus. En réalité il n'y avait là qu'une façade. Les députés du Tiers, qui votaient pour élire les alcades étaient eux-mêmes les maires des villes et jugeaient ainsi leur propre administration. Enfin certaines villes n'étaient pas représentées, ou ne l'étaient qu'à tour de rôle ; les unes fournissaient les élus, les autres les alcades. Quant aux villages, aux bourgs, il n'en était pas question.

Faut-il ajouter que les questions de préséance et d'étiquette l'emportaient souvent sur les autres, que les finances de la province n'étaient pas gérées autrement que celles du royaume, et que ses assemblées engageaient facilement des dépenses somptueuses et de faste considérables ?

Les Etats de Languedoc eux-mêmes, souvent loués à juste titre par les historiens, n'étaient pas exempts de reproches. Certes héritiers de Rome, ils répartirent l'impôt avec justice et eurent un cadastre fameux dans les autres provinces. La taille y était réelle et non personnelle, et perçue avec équité. On a même pu écrire, et c'est un adversaire de l'Ancien régime, que l'administration locale y « reste sous la surveillance de l'opinion publique » (1). L'intendant n'y était vraiment maître qu'en matière de police et d'administration générale. Les Etats administraient eux-mêmes et dépensaient les sommes nécessaires aux travaux de la province, sous réserve d'ailleurs du contrôle supérieur du Roi.

1. Paul Boiteau, *Etat de la France en 1789*.

On leur doit de grands travaux, en particulier le canal du Midi (1), et l'Etat emprunta lui-même souvent à la province. Mais en 1789 ces Etats sont singulièrement discrédités. Voici ce que nous trouvons à leur sujet dans le discours de Margueritte, le 4 août 1789, à l'Assemblée Constituante : « La province du Languedoc est régie depuis longtemps par une administration anti-constitutionnelle et non représentative ; elle a condamné cette administration comme contraire à ses anciens privilèges dont le plus précieux était d'octroyer librement l'impôt et de le répartir elle-même. Elle demande l'établissement de nouveaux Etats en une forme libre, élective et représentative, et des administrations diocésaires et municipales organisées dans la même forme. »

Dira-t-on que de Margueritte est suspect de partialité ? Soit. Remontons plus haut, et voici ce que nous lisons dans les *Mémoires* de d'Argensson : « Le Roi a soin d'envoyer toujours au Languedoc ce qu'il y a de meilleur en intendants. Ce sont de vrais ministres. » Cela, par parenthèse, nous montre l'importance que le Roi attachait à cette province, avec quel soin jaloux il la surveillait et quel pouvoir ses intendants, agents du pouvoir central, détenaient. Et un peu plus loin d'Argensson ajoute : « Les Etats de Bretagne sont conduits d'une noblesse mutine et jalouse ; ceux de Bourgogne asservis à un gouvernement despote ; ceux d'Arras formés d'une noblesse fière et bornée ; ceux de Provence sont populaires, mais avec des communautés pauvres et dépourvues d'émulation et d'industrie, aussi sont-ils sans crédit » (2).

Au total il semble bien qu'en 1789 les Etats vivaient sur leur réputation. En réalité depuis Richelieu et surtout

1. Il faut à ce propos remarquer que l'œuvre fut entreprise sur un édit de Louis XIV à la demande de Riquet, qui avait soumis ses plans à Colbert. Ce dernier veilla de très près à l'exécution des travaux ; et les Etats de Languedoc qui avaient d'abord refusé toute aide et secours, fournirent à peine 5 millions de livres sur les 17 à quoi montèrent les frais.

2. Mémoire de d'Argensson, t. III, p. 365 et sq.

Louis XIV leur liberté s'était amoindrie, puis évanouie à peu près complètement. Ils géraient une mince partie de leurs affaires et pouvaient faire des remontrances platoniques. C'était peu ! D'ailleurs, même au temps de leur prospérité, ils étaient loin d'être parfaits : « Les Etats avaient leurs petits côtés, leurs intrigues, leurs faiblesses, leurs misères. Ils avaient parfois des idées moins larges que le pouvoir royal et ses représentants pour les entreprises de l'utilité publique. On a pu reprocher à certains d'entre eux de l'inertie » (1). Allant plus loin, et devant les rivalités des Etats, leurs querelles, leurs contradictions, M. Louis Lacaze de s'écrier : « La Monarchie, il faut bien le reconnaître, semblait réunir seule en elle-même l'intérêt général de la Société au milieu des forces ennemies » (2).

Pour en finir disons un mot des assemblées provinciales.

Necker, vers 1778, demandait qu'on créât dans toutes les provinces des assemblées chargées de répartir l'impôt et de certaines attributions administratives. Elles n'existèrent vraiment qu'à partir de 1787.

On prétend parfois y voir un retour vers la décentralisation. C'est là une erreur complète. Necker avait la ferme intention de travailler ainsi à l'unité de l'Etat — qui pourtant était déjà faite — et, ce qui le prouve bien, c'est que le Roi devait dans son projet nommer la moitié des députés, laissant à ceux-ci la faculté de désigner l'autre partie par cooptation.

Les idées de Necker, reprises avec plus de libéralisme par Calonne et Brienne, puisque ces assemblées étaient élues et par là échappaient au contrôle direct du roi, aboutirent à leur création effective. En droit elles devaient s'occuper de la taille (la capitation et l'impôt personnel restant aux intendants) des travaux publics sous la surveillance des ministres, et posséder enfin, avec le contentieux du premier ressort, la

1. Aucoc, *Controverse*, etc..., *op. cit.*, p. 329.

2. L. Lacaze, *les Libertés provinciales du Béarn*, p. 65.

tutelle des communes. Mais en réalité les intendants et les subdélégués leur créèrent des embarras ; elles-mêmes, d'autre part, s'occupèrent de vouloir reviser les fautes antérieures de l'administration ; enfin, brochant sur le tout, les colères des roturiers qui réglaient les détails de perception de l'impôt foncier, mais ne pouvaient, ni le réduire, ni le faire répartir avec égalité et justice, en firent des foyers de politique et de haine, exaltèrent les esprits et causèrent en partie la Révolution.

Ce qu'il faut retenir de cette expérience c'est qu'au point de vue centralisateur et libertés locales leur rôle fut nul.

III. — Les communes

Les franchises municipales, dont on a tant parlé, n'étaient plus au moment de l'avènement des Etats généraux qu'un souvenir.

Après l'épanouissement des ^{xii}e et ^{xiii}e siècles, les communes voyaient, dès les ^{xv}e et ^{xvi}e siècles, diminuer leurs libertés. La royauté s'efforçait de restreindre leur puissance. Elle affaiblit le droit d'élection et le droit d'éligibilité, et, par des grandes ordonnances du ^{xvi}e siècle essayait d'atteindre la compétence administrative des villes et de les rattacher au pouvoir central. François I^{er} crée des contrôleurs pour surveiller la gestion des magistrats et veiller à l'exécution des ordonnances en matière financière. En 1536 l'Edit de Crémieux permet aux baillis de reviser tous les ans les comptes des villes. En 1563 la justice commerciale leur est enlevée et transmise à des tribunaux de commerce, puis à des Consuls. En 1565 l'Ordonnance de Moulin leur ravit la justice civile.

Cependant, bien que bornées dans leur juridiction et leur compétence financière, elles étaient très vivantes et avaient un vif esprit municipal, qui se manifestait encore dans les

premières années de la monarchie absolue. Ce fut Colbert qui leur porta un coup fatal.

Elles avaient de lourdes dettes, ce qui montre, par parenthèse, que la gestion sans contrôle ou du moins sans contrôle suffisant n'avait pas été l'idéal. De plus de nombreux excès et abus s'étaient glissés dans l'administration. Les correspondances des intendants de l'époque, Boucher pour la Bourgogne, d'Orbigny pour la Champagne, Fieubet, sont édifiantes (1). L'un remontre « l'inégalité et l'injustice des impositions, et la liberté que les maires et échevins ont prise d'imposer à discrétion ce qu'ils ont voulu », l'autre se plaint qu'il ne peut obtenir les comptes de Vitry, et cela « à cause de quelques particuliers de cette ville-là qui s'y sont vu tellement les maîtres qu'il ne s'y fait aucune dépense qu'il ne l'ait arrêtée entre eux ».

Colbert remédia à cet état de chose. Il fallut la permission royale du conseil pour créer de nouveaux impôts. On revisa les listes d'exempts et de privilégiés ; on surveilla de près les droits d'octroi ; enfin les villes durent envoyer chaque année à l'intendant le budget de leurs recettes et de leurs dépenses pour les examiner et les transmettre au Conseil.

L'Edit d'avril 1683 étend la mesure aux plus humbles localités.

Après Colbert la situation s'aggrava encore, et l'Edit de 1692, qui érigea les mairies à titre d'offices vénaux perpétuels et héréditaires, sonna le glas des libertés municipales. Nous assistons alors jusqu'à 1763 à un honteux trafic des charges. Sept fois en mois d'un siècle on vend aux villes le droit de nommer leurs magistrats. Sept fois on le leur reprend pour le vendre aux particuliers.

L'Edit de 1763 leur donna un statut définitif. Le corps municipal, sauf le maire, est élu dans des assemblées de notables ; le maire, nommé pour deux ans, devait avoir déjà exercé ses

1. Voir Depping, *Correspondance administrative*.

fonctions ou avoir été échevin. Au point de vue financier les villes, dont les recettes étaient supérieures à 10.000 livres, étaient soumises à une vérification annuelle ; les autres simplement tous les six ans. C'était l'intendant qui vérifiait. Son rôle était d'ailleurs singulièrement étendu. « On ne remuait pas une pierre dans une ville, on n'engageait aucune dépense, on n'ordonnait aucune réparation sans son avis favorable » (1).

Aussi la cour des aides, adressant le 6 mai 1773 des remontrances au roi, pouvait-elle s'écrier : « On a travaillé à étouffer en France, tout esprit municipal, à éteindre si on le pouvait, jusqu'aux sentiments de citoyens ; on a pour ainsi dire interdit la Nation entière et on lui a donné des tuteurs ».

IV. — La création des départements et la décentralisation révolutionnaire

Des Etats sans crédit, là où ils existaient encore, des assemblées provinciales sans force et sans vertu, des libertés municipales abolies, une confusion administrative extrême, des provinces sans limites précises, des intendants puissants comme des vice-rois, tel est le tableau qui s'offrent à nos regards au moment où s'ouvrent les Etats généraux.

Présenter cela comme un idéal, ainsi que d'aucuns le font et croire que tout était pour le mieux dans le meilleur des mondes, est évidemment faire preuve d'un vigoureux optimisme, voire d'aveuglement. Au reste, le pays entier, par la voix de ses députés et de ses cahiers, réclamait une réforme. Fut-elle heureuse ou mal inspirée ? Réussit-elle ou non ? Nous examinerons plus particulièrement ces questions dans le chapitre IV de cette étude, consacré à la critique des divers projets de régionalisme administratif, et nous nous bornerons ici à en décrire la genèse, les phases et les modalités.

1. A. Gasquet, *Institutions de la France*, tome II, ch. III.

L'Assemblée Constituante s'occupa dès le début à chercher une nouvelle division de la France, en rapport avec les vœux des cahiers et en tenant compte de ce qu'elle estimait être l'intérêt national. Un comité de constitution fut désigné ; et Thouret, nommé rapporteur, déposa le 3 novembre 1789, un long rapport sur la question. Une préoccupation surtout paraît l'y hanter : celle de faire passer l'intérêt général avant les intérêts particuliers et de combattre l'esprit particulariste des provinces opposé à l'esprit national. C'est ainsi qu'il déclare : « Les besoins locaux et du moment ne doivent pas détruire le bonheur général et permanent qui est attaché à faire une bonne constitution » ; et un peu plus loin : « Si nous regardant moins comme les représentants de la nation que comme les stipulants de la ville, du baillage ou de la province d'où nous sommes envoyés, si, égarés par cette fausse opinion de notre caractère, parlant beaucoup de notre pays et fort peu du royaume, nous mettions des affections provinciales eu parallèle avec l'intérêt national, j'ose le demander, serions-nous digne d'avoir été choisi pour les régénérateurs de l'Etat?... Il n'y a point là de représentants de baillage et de province, il n'y a que des représentants de la Nation. » Il défendait ensuite la nouvelle division projetée, et s'attachait, en répondant à diverses objections possibles, à montrer que dans leur ensemble on respecterait les limites des provinces. Il proposait avec le Comité la création de 80 départements.

C'est surtout sur ce chiffre de 80 que porta la discussion. Mirabeau demandait qu'il y en eut 120 en prenant pour base le nombre des habitants. Certains trouvaient qu'il y aurait de grands inconvénients à avoir une grosse inégalité numérique entre les circonscriptions administratives et la capitale. Aussi Bison de Galland, député du Dauphiné, proposait que : « pour proportionner l'influence des provinces avec celle de la capitale on divisa le royaume en 36 départements puisque Paris aurait 700.000 habitants dans le sien et que

la France en comptait environ 27 millions. » D'autres enfin critiquaient cette multiplication de circonscriptions au nom de l'économie. Bengy de Puy-Vallée déclarait le 4 novembre 1789 : « En politique, comme en mécanique, la simplicité est le chef-d'œuvre de l'art ». Maitin, député de Besançon, voulait également un nombre plus restreint de départements. En divisant, disait-il, en substance, les petites provinces en 3 ou 4 départements vous allez tripler et quadrupler les frais d'administration.

Ce qui fit aboutir la réforme fut le désir de rapprocher les populations de l'autorité administrative et d'achever de réaliser l'unité de la France. Plus tard, ne l'oublions pas, la République se dira *une et indivisible* ; et les Girondins monteront sur l'échafaud pour avoir, par leurs idées fédératives, compromis cette unité si chèrement acquise.

Pour l'instant, Rabaud, Thouret, Mirabeau, Target, etc., insistaient sur les difficultés des moyens de communication et sur l'esprit particulariste des provinces. Le décret du 22 décembre 1789 — 8 janvier 1790 adopta le principe de la réforme.

Cependant l'Assemblée consacra plusieurs séances à déterminer les limites des nouvelles circonscriptions. Dupont de Nemours, qui résuma et mit au net ce travail, indique les règles sur lesquelles s'étaient guidée l'assemblée pour établir ces divisions : « On a pris autant que possible pour base les limites physiques, les crêtes de montagnes et leurs eaux pendantes ; quelquefois on a tiré des lignes conventionnelles et telles que la convenance réciproque a paru les commander. Un principe général a été adopté pour les lignes conventionnelles, c'est que les clochers emporteraient les paroisses avec tout leur territoire, que les chefs-lieux de communauté entraîneraient avec eux tous les hameaux cotisés sur les mêmes rôles d'impositions. Dans d'autres parties du royaume et particulièrement dans le Dauphiné et le Vivarais on a été obligé de prendre le fleuve pour limite, d'après la règle que vous avez présentée de respecter, autant qu'il sera possible,

les anciennes provinces lorsqu'il n'y aurait pas de puissantes raisons pour les déranger » (1).

L'assemblée ne considérait pas son œuvre comme définitive et intangible, et réservait expressément, « les droits des citoyens et des administrations locales », les laissant libres de proposer une revision territoriale et de demander par la suite « tout ce qui paraîtrait le plus convenable à l'intérêt général budgétaire aussi bien qu'à celui des justiciables » (2).

Enfin la loi des 12-20 avril 1790 confirma définitivement le nouvel état de chose, en instituant 83 départements (3), simples circonscriptions administratives sans personnalité morale (4).

En ne considérant que ce côté de la réforme, réalisée par la Constituante, qui, par l'établissement des départements, faisait disparaître ce qui pouvait subsister, sinon en fait nous l'avons vu, du moins nominalement, des privilèges des Pays d'Etats et des privilèges féodaux, on a pu accuser cette assemblée d'avoir centralisé. Ce reproche apparaît souverainement injuste. Sans doute, en créant les départements, elle réalisait l'unité territoriale, mais en même temps elle décentraliserait très largement.

La loi nouvelle divisait le département en districts, cantons et communes. Il était créé trois rouages pour l'administration du département : un conseil départemental, un directeur départemental et un procureur général syndic. Le

1. Rapport de Dupont, député de Nemours, à la séance du 15 février 1790.

2. Décret du 26 février 1790, art. 6.

3. Ces divisions ont subi, depuis, peu de modifications. En 1791 le Comtat Venaissin, anciennement au Pape, se donnait à la France et devenait le département de Vaucluse. Napoléon créa le Tarn-et-Garonne et dédoubla le Rhône-et-Loire. La Corse, qui répondait à deux préfectures, forma un département unique. Il n'y eut donc jusqu'en 1860 que 86 départements. La réunion de la Savoie et du Comté de Nice en ajouta 3 : Savoie, Haute-Savoie, Alpes-Maritimes. Le Traité de Francfort en 1871, fit disparaître le Haut-Rhin, le Bas-Rhin, et la Moselle et amena la création du département de Meurthe-et-Moselle. Notre victoire de 1919 sur l'Allemagne a rétabli les départements primitifs dans l'Alsace-Lorraine reconquise.

4. Voir là-dessus M. Hauriou, *op. cit.*, qui pense à l'encontre de l'opinion de M. Berthélemy que le département fut doté d'une personnalité morale.

district recevait une organisation identique. Le Directoire composé de huit membres, élus par le conseil de département, était chargé de l'exécutif et siégeait en permanence avec des pouvoirs qui le rendaient pour ainsi dire indépendant du centre, tandis que les conseils n'avaient qu'une session annuelle d'un mois. Les procureurs généraux et les procureurs syndics, élus pour quatre ans, avaient peu de pouvoir. Ils jouaient un rôle de conseiller et faisaient exécuter les décisions des directeurs. Ils n'avaient rien de commun avec nos actuels préfets ou sous-préfets, mais rappelaient plutôt notre ministère public.

Les communes, d'autre part, grâce aux lois des 14 et 22 décembre 1789, avaient vu se généraliser les franchises qui n'étaient auparavant qu'une exception. Le même régime s'appliquait désormais aux villes et aux campagnes qui éli-saient des corps municipaux, composés de trois à vingt et un membres, répartis au-dessus de trois en un conseil et en bureau, le premier pour la délibération et le second pour l'action.

La grande nouveauté du système tenait en ce que tout intermédiaire était supprimé entre le pouvoir central et les départements. Les pouvoirs locaux, actifs ou délibérants, dépendaient uniquement de leurs électeurs. L'élection était à la base de tout. La seule précaution prise contre les excès possibles avait été de soumettre les assemblées départementales au contrôle du pouvoir législatif et du roi en ce qui concernait les mesures d'intérêt général. Le roi n'avait que le droit d'annuler les arrêtés contraires aux lois et à ses ordres, et la faculté de suspendre les assemblées locales. Mais, comme pour prendre cette dernière mesure, il fallait le consentement de l'Assemblée législative, ce droit était bien illusoire. Une seule restriction s'imposait aux administrations départementales, en matière d'impôts, d'emprunts et d'acquisitions où l'autorisation de l'assemblée législative était nécessaire.

On le voit, loin d'avoir centralisé, la Constituante avait décentralisé. Elle l'avait même fait avec excès. Les affaires d'intérêt général furent mêlées sans cesse à celles d'intérêt purement local ; et cet état de choses provoqua de perpétuels empiétements des administrations nouvelles sur les terrains réservés au législateur et au gouvernement. Le recrutement, par ailleurs, se ressentit de ce régime. Chacun voulut sa part de pouvoir et, selon l'expression de M. Mounet, « prendre place à ce large banquet d'honneurs publics et de dignités ». Du coup furent écartés « les plus capables et les plus éclairés », et l'on vit gérer les affaires par « des hommes ignorants, incapables ou indignes (1) ». Taine, peut-être excessivement sévère pour ce régime, déclare que « l'anarchie spontanée devient l'anarchie légale (2) ». Il est certain que le système des administrations collectives, aussi bien pour l'action que pour la délibération, la confusion poussée à l'extrême entre les attributions des pouvoirs locaux et celles des pouvoirs législatif et exécutif, l'indépendance absolue des conseils de départements et de districts engendrèrent des maux incalculables. Plus de cohésion, l'élection gouvernant et corrompant tout, des conflits perpétuels : tels furent les résultats de cette excessive décentralisation.

Les conseils départementaux, à vrai dire, eurent une brève existence. Supprimés le 14 frimaire an II, ils furent rétablis pour quelques mois le 28 germinal an III jusqu'à la loi du 5 fructidor an III. Ce décret du 14 frimaire substitua également aux procureurs syndics de district des agents nommés, supprima les procureurs syndics de département, et enleva à ce dernier la haute main sur le district. La Constitution de l'an III, plus radicale, plaça à la tête du département un directoire de cinq membres élus, mais destituables par le gouvernement et sous la surveillance d'un commissaire choisi

1. Mounet, *Histoire de l'administration en France*.

2. Taine, *les Origines de la France Contemporaine*.

parmi les citoyens du département avec mission de requérir l'exécution des lois.

D'autre part estimant que les communes étaient à la fois trop peu importantes et trop nombreuses on essaya de réduire leur nombre qui s'élevait à 44.000, en organisant des municipalités cantonales. Les centres de peu d'importance possédaient un agent municipal et un adjoint. La réunion de ces agents au canton constituèrent les fameuses municipalités cantonales. Au-dessus de 5.000 habitants il y avait un régime spécial, et les très grandes villes formaient plusieurs municipalités, trois au moins au-dessus de 100.000 habitants.

Tout le monde sait comment échoua misérablement ce régime. « La Convention n'avait, d'après l'expression de Lafferrière, retenu de l'institution de 1789 que son vice : l'exercice de l'autorité active par une réunion de personnes (1). »

Cependant le décret du 14 frimaire an II^e et la Constitution de l'an III, tout en continuant à décentraliser jusqu'à aboutir à l'anarchie cantonale, s'acheminait par la création de ses hauts commissaires, agents du pouvoir central, vers un nouvel état de choses.

V. — La réaction centralisatrice de l'an VIII

Une réaction centralisatrice se produisit après le 18 brumaire. Les circonstances l'expliquent, en particulier ce besoin d'ordre, d'apaisement, d'un maître qui suit à peu près inévitablement les grandes épreuves. La Constitution du 22 frimaire an VIII et la loi du 28 pluviôse en sortirent.

Le régime électif, cher aux précédents législateurs, était mis systématiquement de côté. L'intérêt général passait au premier rang au détriment des intérêts régionaux. Le Premier consul commandait et dirigeait tout. Dans les départe-

1. Lafferrière, *Cours de droit administratif*, p. 514.

ments l'administration était remise exclusivement aux Préfets, assistés d'un Conseil de préfecture, organe consultatif et en même temps tribunal administratif du premier ressort. La garantie administrative enfin était instituée par le fameux article 73.

On créa cependant une assemblée locale — le Conseil général — et l'on rétablit les municipalités telles qu'elles existaient avant la Constitution de l'an III. Seulement les Conseils généraux étaient nommés par le gouvernement et ne possédaient que d'étroites attributions : la répartition entre les arrondissements du contingent de certaines contributions directes, le vote du budget départemental et le droit d'exprimer des vœux non politiques. Les municipalités débarrassées des commissaires du pouvoir exécutif furent placées sous la surveillance des sous-préfets, chargés de jouer le rôle d'intermédiaire entre les communes et l'administrateur départemental, le Préfet. Ce nouveau fonctionnaire devait résider au chef-lieu de l'arrondissement qui faisait revivre la plus ancienne division de la France, *le pays*. Le Maire et les adjoints, choisis par le premier Consul dans les agglomérations de plus de 5.000 habitants, étaient désignés dans les autres par les Préfets qui nommaient également les Conseillers municipaux. Une heureuse innovation séparait enfin l'action de la délibération, la première confiée au Maire et la seconde au Conseil.

On voit par là quel régime autoritaire, despotique même, fut inauguré en l'an VIII. Plus d'élections, des conseils nommés par le pouvoir central et se bornant à peu près à émettre des vœux, l'abolition complète de l'autonomie départementale et communale, en un mot des administrés substitués à des citoyens : tel fut le bilan du nouvel état de choses.

Cette façon d'être a longuement subsisté. Aujourd'hui encore les cadres du Consulat et de l'Empire sont les nôtres, et, si l'étreinte s'est dessérée, si la cause des libertés a fait d'immenses progrès, il n'en est pas moins vrai selon le mot

de Tocqueville, cité par Taine, qu'« appliquée sur nous pendant trois générations, la machine de l'an VIII nous a façonnés à demeure (1) ».

VI. — Les Etapes de la Décentralisation jusqu'à nos jours

L'Empire continua, comme le Consulat, à centraliser à outrance. Cela au reste s'explique et se justifie : nous étions en guerre avec l'Europe ; il fallait se défendre et vaincre, et pour cela une France une, un pouvoir fort étaient nécessaires. L'intérêt général l'emportait de beaucoup sur les intérêts particuliers.

La Restauration. — La Nation délivrée du militarisme allait-elle pouvoir participer à la direction des affaires ? En réalité le pays, déshabitué de la vie publique ne songeait pas à réclamer. De plus les gouvernements de Louis XVIII et de Charles X eurent une lourde tâche à remplir : assainir les finances, relever le pays, faire jouer à la France un rôle diplomatique en rapport avec son passé et sa grandeur. Seule l'expédition d'Algérie, entreprise à la fin de cette période, marqua une diversion et une orientation nouvelles.

A la vérité, le droit de vote — un droit restreint par le cens — fut rétabli ; mais on ne fit rien pour l'autonomie départementale et communale malgré les efforts de MM. de Villèle, de Corbière, Royer Collard, de Barante. Un projet du gouvernement dans ce sens, déposé le 9 février 1825 par M. de Martignac, fut même après coup retiré.

La Monarchie de Juillet. — L'article 69 de la Charte de 1830 déclarait : « Il sera pourvu par des lois séparées et dans le plus court délai possible à des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif. » La

1. Taine, *le Régime moderne*, t. I, p. 182.

loi du 28 mars 1831 tint cette promesse, en ce qui concerne les municipalités, et celle du 22 juin 1833 en ce qui concerne les Conseils généraux et d'arrondissement. Ces corps furent désormais élus avec le régime électoral censitaire. La question de la nomination des maires et des adjoints souleva une grosse controverse. En définitive ces magistrats furent nommés par le roi directement dans les communes de 3.000 habitants et au-dessus, et dans les autres par le Préfet ; mais, obligatoirement, on devait les choisir sur la liste des conseillers élus.

Un autre progrès, plus important encore, fut réalisé par les lois des 22 juillet 1837 et 10 mai 1838, la première augmentant les attributions des maires et des conseils municipaux, la seconde celles du Conseil général.

Le Maire qui, agent du pourvoir central, pouvoit à l'exécution des lois et règlements, exerçait dès lors en propre, sous la simple surveillance de l'autorité supérieure et non plus sous son autorité, l'administration de la commune et la direction de la police municipale. Les conseillers, sous l'approbation du Préfet, pouvaient délibérer sur l'administration des biens communaux, les conditions des baux dans certaines limites, le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, les affouages en se conformant aux lois forestières.

Pour les départements, ils devenaient de véritables personnes morales avec le droit de posséder. Les Conseils généraux acquéraient un pouvoir de décision propre en matière de contributions directes pour la répartition entre les arrondissements, l'adoption ou le rejet des demandes en réduction du contingent, émanant des subdivisions locales, et l'établissement des centimes additionnels autorisés.

Le Second Empire. — Malgré ces tendances libérales le gouvernement de Louis-Philippe fut renversé à cause de l'étroitesse de ses idées en matière électorale. La Révolution de 1848 fut faite au nom du suffrage universel et l'établit. C'est

là sa grande, sa seule réforme. La seconde République n'eut pas le temps, malgré de nombreux projets, de réaliser. Le Coup d'Etat du 2 décembre l'en empêcha ; et alors commence une période nouvelle de l'histoire des libertés locales.

Législativement comme politiquement on peut ici distinguer deux périodes : l'autoritaire et la libérale.

On maintint le suffrage universel. On ne pouvait faire autrement : l'Empire en était sorti. Mais on donna au gouvernement le droit de dissoudre les corps élus des départements et des communes, et de les remplacer par des commissions nommées. Par ailleurs, l'Empereur pouvait choisir désormais les maires et les adjoints en dehors du Conseil municipal.

Dans la seconde période, au contraire, on s'efforça de donner satisfaction à l'opinion publique ; et par les décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 — dits à tort de décentralisation — on déconcentra vigoureusement. Ces décrets ont une très grosse importance, ils décongestionnaient le centre, et, en permettant aux Préfets d'administrer sur place, amélioreraient sérieusement le régime pour le plus grand bien des habitants. Le premier attribuait la nomination d'un grand nombre d'agents inférieurs au Préfet, lui accordant de statuer très souvent librement, soit avec le Conseil de préfecture ou sur avis des chefs de service intéressés. Le second élargissait encore les pouvoirs préfectoraux. Par là, en plus de la simplification apportée dans l'administration, s'amorçait une extension de l'autonomie départementale. La loi du 18 juillet 1866 entra d'ailleurs franchement dans cette voie, en augmentant notablement le pouvoir de décision des Conseils généraux et en généralisant le système de l'acceptation tacite.

Au point de vue communal la loi du 24 juillet 1867 accrut le nombre des cas où le Conseil municipal peut prendre des délibérations réglementaires, cas très restreints sous l'empire de la loi de 1837. En réalité le progrès n'était qu'apparent

car le législateur exigeait qu'il y eût, pour ces divers points, accord entre le Conseil et le Maire, et que ce dernier magistrat était nommé par le pouvoir central.

La Troisième République. — En 1871 MM. Bethmont et Magnin proposèrent de confier l'administration du département à un élu du Conseil général, le Préfet gardant ses fonctions d'agent du pouvoir central. La proposition fut repoussée, mais on donna au Conseil général un statut plus libéral. On décentralisa de trois façons : 1° en augmentant le nombre des matières sur lesquelles prononcerait définitivement le Conseil général ; 2° en faisant de l'approbation tacite de l'autorité, le droit commun ; 3° en créant la Commission départementale. En 1890, le président de l'assemblée, jusqu'à désigné à l'ancienneté est désormais élu par ses collègues.

A partir de là la décentralisation paraît reculer. L'intervention de l'Etat se manifeste de plus en plus, et un peu partout, spécialement en ce qui concerne l'assistance, l'hygiène, l'enseignement, en matière industrielle et commerciale. La Commission extra-parlementaire de 1893 n'a rien fait ou à peu près. Des deux lois votées sous son influence celle du 6 décembre 1897, faussement intitulée « de décentralisation », s'est bornée à déconcentrer, l'autre a donné plus de latitude aux Conseils généraux en matière d'emprunt.

Au point de vue communal la décentralisation a été plus effective. Depuis 1871 pour les villes de moins de 20.000 habitants et depuis 1882 pour toutes, le maire est élu par le Conseil municipal. Enfin la loi de 1884 — véritable charte des communes — décide que « le Conseil municipal règle les affaires de la commune », l'approbation des autorités supérieures n'étant exigible d'après l'article 68 que dans 13 cas. Depuis lors d'autres mesures, que nous ne ferons qu'énumérer, sont venues élargir les pouvoirs des municipalités : les lois du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ; du 4 février 1901 sur les dons et legs ; du 7 avril 1902 sur les

emprunts des communes ; du 8 janvier 1905 sur les procès des communes ; du 8 juillet 1908 sur la suspension et la révocation des maires et adjoints ; du 17 juin 1918 sur les marchés de gré à gré passés par les communes, etc... La loi du 13 novembre 1917 a modifié heureusement celle de 1890 sur les syndicats de communes. A la demande des intéressés un arrêté préfectoral constitue ces organismes et, en cas de refus, on peut en appeler au Conseil d'Etat.

Au total, on le voit, la cause des libertés locales a gagné du terrain depuis cent ans. Est-il possible de faire mieux ? Sans doute ; seulement les moyens différent. Les uns veulent de simples réformes administratives ; les autres préconisent, au contraire, comme seul procédé efficace, la création de vastes régions autonomes, certains mêmes, les fédéralistes, de véritables petits Etats dans l'Etat. Que faut-il penser de ces vues ? Que vaut la formule régionaliste ? C'est ce que nous allons examiner dans la suite de cette étude.

CHAPITRE II

LE RÉGIONALISME ET L'OPINION

Le régionalisme, c'est-à-dire la réforme administrative et l'extension des libertés locales, réalisées par la création de vastes unités géographiques homogènes, centralisées et à peu près égales, représente-t-il une notion populaire, un besoin, une chose impérieusement réclamée par l'opinion publique ? Il faut avoir le courage de reconnaître qu'il n'en est rien. Beaucoup ignorent ou dédaignent cette question. Si l'on faisait une enquête dans les milieux agricoles et ouvriers, qui sont la grande masse, si l'on consultait même les corps de villes dans leur ensemble par voie de referendum, il est probable que l'impression qui se dégagerait de cette consultation serait toute d'indifférence. Il se pourrait même que les petits centres, chefs-lieux secondaires, comme Mende, Rodez, ou les sous-préfectures qui, avec l'organisation actuelle, sont quelque chose et ont une vie propre, combattissent une réforme qui risquerait de les amoindrir et d'absorber leur rayonnement dans l'attraction de grandes capitales régionales, qu'elles jaloussent et redoutent plus qu'elles ne les appellent. Saint-Etienne préfère certainement la centralisation parisienne à un rattachement à Lyon, et Chambéry, qui tomberait sous la coupe de Grenoble, se prononcerait probablement pour le *statu quo*. Les exemples pourraient se multiplier par dix et par cent ; et à chaque fois les réponses seraient identiques. Seules les grandes villes, les candidates capitales désirent un nouvel état de chose. Elles y voient, avec un

développement plus large, une source de considération, un titre de gloire, d'agréables satisfactions d'orgueil, et joueraient volontiers les Paris de province et les métropoles.

En revanche il existe dans les milieux intellectuels — professeurs, magistrats, journalistes, parlementaires, littérateurs, etc. — un vif attrait pour ces problèmes de la décentralisation et du régionalisme. Depuis cent ans et surtout depuis 1871, les écrits, les projets et les controverses se sont multipliés. Enfin, comme nous le constatons au début de notre travail, la question est plus que jamais d'actualité, ravivée par le retour à la mère Patrie des provinces perdues en 1871, la situation des pays dévastés, pour qui leurs représentants préconisaient déjà durant la guerre une organisation régionale, seule capable, disaient-ils, de les relever rapidement, et par l'adhésion de ministres et d'anciens ministres, voire de l'actuel président de la République, M. Millerand, que son passage au haut-commissariat d'Alsace-Lorraine a converti au régionalisme.

Nous allons rapidement présenter, sinon encore discuter quelques-unes de ces opinions. Examinant d'abord ce que nous appellerons la doctrine, c'est-à-dire l'enseignement des professeurs, des magistrats, des jurisconsultes, en un mot de ce qui représente le monde officiel et l'Ecole, nous donnerons d'autre part les idées et les controverses des journalistes, des publicistes, des hommes politiques, qui ont écrit sur la matière, un chapitre spécial, le suivant, étant réservé aux projets des parlementaires. Bien entendu, nous n'avons pas la prétention de tout dire et de tout signaler. Il se faut borner et nous ne citerons ici que les plus représentatifs, et aussi les plus récents de ces théoriciens, partisans ou adversaires de l'idée régionaliste.

Un tableau signalant quelques-uns des projets de division de la France en région, dus aux particuliers, terminera cette partie de notre étude.

I. — La Doctrine

Il y a chez les maîtres actuels de la doctrine une tendance très nette à critiquer la centralisation excessive et à préconiser en faveur des libertés locales et de la réforme administrative une large décentralisation qui, chez certains même, va jusqu'au régionalisme intégral. Il n'en fut pas toujours ainsi. Laferrière élude prudemment la question dans son *Traité de Droit administratif* et nous n'en avons trouvé trace, ni dans la deuxième, ni dans la troisième édition.

Bien avant lui, certains, tels De Cormenin, sous le gouvernement de juillet, s'étaient même montrés adversaires résolus de tout appauvrissement du pouvoir central. Certes il dit au passage incidemment, que la centralisation : « considérerait trop la société humaine comme une matière à ouvrir et le gouvernement comme une machine de fer à soupape et à piston » (1) ; mais plus loin il déclare énergiquement : « Qui veut un gouvernement fort veut un gouvernement central » (2). Il est évidemment l'adversaire de la résurrection des anciennes provinces et de toutes divisions analogues : « Il ne faut pas relever, en face de l'Europe armée, le drapeau, le nom, les démarcations, les préventions, les franchises et les privilèges des anciennes provinces... il ne faut pas barrer avec les institutions du fédéralisme, patentes ou latentes, les courants impétueux et forts de la grande unité française » (3).

Cependant M. de Tocqueville, dans son livre célèbre (4), montrait que la centralisation était l'œuvre de l'ancien régime et prenait en main la cause de la liberté. Le second empire voit se lever de nombreux défenseurs de ces idées décentralisatrices. Odilon Barrot (5) en 1851, se passionne pour cette

1. De Cormenin, *Droit administratif*, p. xiv de l'introduction.

2. De Cormenin, *op. cit.*, p. xvi de l'introduction.

3. De Cormenin, *op. cit.*, *id.*

4. De Tocqueville, *op. cit.*

5. Odilon Barrot, *op. cit.*

cause et reprend les idées qu'il avait exposées, en 1848, dans son rapport au Conseil d'Etat sur les Conseils cantonaux. Vivien, Chevillard (1) sont des partisans déclarés de la suppression de l'arrondissement et du groupement des départements en régions. Vivien écrit : « La Constitution de départements forts et étendus pouvait être une gêne pour l'Etat, au début de la Révolution, quand les anciennes provinces, rayées sur la carte par un simple article de loi, vivaient encore de leurs souvenirs et de leurs traditions et pouvaient de nouveau former un Etat dans l'Etat. Il n'en est plus ainsi ; il n'y a bien aujourd'hui qu'une France à laquelle ses enfants sont heureux d'appartenir (2) » Dans le même temps Aug. Comte (3) propose de grouper les départements en dix-sept régions qu'il nomme intendances, et le Play (4) esquisse une division provinciale en treize provinces. Proudhon écrit *le Principe fédératif* et le duc de Broglie *Décentralisation et Régime représentatif*. Des adversaires se lèvent pourtant, non seulement contre ces projets de division de la France en régions mais même contre l'idée décentralisatrice. Dupont-White est le plus connu de ces opposants. Il présente ses idées d'abord dans deux ouvrages (5), pleins d'ailleurs d'aperçus ingénieux, et, plus tard, dans une série d'articles donnés à la *Revue des Deux-Mondes*. Certains enfin, comme Bathie, ancien conseiller d'Etat et professeur à la Faculté de Droit de Paris, gardent un juste milieu, condamnant ce qu'on a appelé depuis le régionalisme, mais se déclarant franchement et loyalement pour une large décentralisation. « Les grandes divisions provinciales ne sont pas, dit-il, inhérentes à la décentralisation » (6) ; et un peu plus loin il

1. Voir Chevillard, *Divisions administratives de la France*, t. II, p. 182 et sq.

2. Vivien, *Etudes administratives*, 1853.

3. Aug. Comte, *Système de politique positive*.

4. Le Play, *la Réforme sociale en France*.

5. Dupont-White, *l'Individu et l'Etat*, et, d'autre part *la Centralisation*.

6. Bathie, *Traité de droit et administratif*, p. 460.

ajoute : « Le mouvement local est, à mes yeux, la garantie du repos au centre » (1).

Dans la période contemporaine, M. Aucoc, à qui ses hautes fonctions donnaient une autorité toute particulière, s'est lui aussi prononcé pour la décentralisation. Dans une série de conférences sur l'administration, dans un rapport en 1883, à l'Académie des Sciences morales sur le concours relatif à la décentralisation administrative, enfin, en 1893, par une communication (2) restée célèbre à la même compagnie il affirmait de nouveau ses idées. Certes, il est partisan de l'extension des pouvoirs locaux, il condamne la tutelle administrative trop étroite et critique le mot même qui lui paraît regrettable, il croit enfin — et nous l'avons démontré nous-même dans le précédent chapitre — que la Révolution ne tua pas des libertés qui n'existaient plus depuis longtemps, mais, en revanche, il ne semble pas partisan d'une division régionale, et entreprend de défendre le département contre les attaques, à son avis injustifiées, de ceux qui veulent le faire disparaître.

Des maîtres éminents de nos facultés, — MM. Berthélemy, Duguit, Hauriou, Barthélémy, d'autres encore qu'il faudrait citer si les limites de notre étude ne nous imposaient des restrictions, — se sont préoccupés de cette complexe question. M. Berthélemy, dans son *Traité de Droit administratif*, dans la préface qu'il écrivit pour *l'Essai sur le Gouvernement local en Angleterre*, dans maints articles de revues et de journaux s'est déclaré partisan d'une vaste réforme administrative et de la mise en valeur des initiatives locales. Il professe qu'« oppressive et stupéfiante, la centralisation transforme les citoyens en administrés, qu'elle en fait des instruments passifs à la merci de politiciens ambitieux » (3). Il écrivait un peu plus tard en 1908 : « Théoriquement la France est une démocratie ; pratiquement c'est une oligarchie servie

1. *Id.*, p. 468.

2. Aucoc, *les Controverses sur la Décentralisation administrative*.

3. H. Berthélemy, Préface de l'ouvrage de Jenks, p. 9.

par une bureaucratie. Les progrès réalisés seraient insensibles pour la liberté, si, peu à peu, par une réaction sans doute insuffisante mais bienfaisante néanmoins, une large part des affaires publiques n'avaient été soustraites à la législation générale et au gouvernement central pour être confiée aux administrations provinciales et locales (1). »

Les aspirations régionalistes elles-mêmes qui ne sont d'ailleurs que : « les desiderata d'une élite », ne lui paraissaient pas alors trop utopistes et dangereuses. Au reste, en 1906, il écrivait déjà : si vous voulez démocratiser, « décentralisez donc sérieusement, largement, vaillamment », et il admettait presque la reconstitution de « grandes provinces très unies » (2). Il faut ajouter qu'il *ne préconise rien* et indique seulement ce « qu'il faudrait faire pour démocratiser véritablement ». Il se rendait compte d'ailleurs que si le peuple de France, grâce à la formule régionaliste, obéirait à « des lois plus conformes à ses désirs et à ses goûts », il aurait néanmoins des « règles moins favorables peut-être à son développement » (3). Ce dernier point de vue — la prospérité future du pays, son harmonieux équilibre, le maintien de son unité et de sa force — l'a depuis emporté dans l'esprit de M. Berthélemy et, avec un sens très averti des réalités, il nous a fait part des inconvénients graves que pourrait entraîner la réforme aujourd'hui envisagée, ou sa complète inutilité. M. Duguit (4), a surtout considéré la question à un point de vue philosophique. Il s'est efforcé de définir, de différencier, de situer, et, s'il nous a paru qu'il était favorable à la cause de décentralisation, nous n'oserions l'affirmer trop expressément. M. Barthelémy est plus explicite. Dans un rapport (5), très remarquable, sur *Les tendances*

1. Berthélemy, *les Institutions municipales de la France* (art. paru dans *Die Schriften des vereines für socialpolitick*, 1230, vol. A depuis été réuni en brochure).

2. H. Berthélemy, *la Crise du fonctionnarisme* (une brochure, p. 11).

3. H. Berthélemy, *id.*

4. L. Duguit, *Etudes de droit public*, t. II, p. 658 à 770.

5. Rapport de M. J. Barthelémy au Congrès de Bruxelles en 1910.

actuelles de la Législation et de l'opinion française en ce qui concerne la décentralisation, il nous trace un tableau de l'évolution décentralisatrice sous la Troisième République. Deux courants se manifestent d'après lui, tour à tour favorables et défavorables à la décentralisation. En réalité, les réformes proposées et votées sont souvent de pure forme et sans action efficace. D'ailleurs les tendances sociales et socialistes de notre gouvernement vont de plus en plus à la centralisation. Malgré ce pessimisme, M. Barthelémy conseille certaines mesures, entre autres de faciliter et d'encourager les ententes interdépartementales, de simplifier les rouages de l'administration, de créer des tribunaux administratifs à la place des conseillers de préfecture. Il serait également partisan de donner une vie au canton. Nous avons gardé pour la fin M. Hauriou. De tous les maîtres de la jeunesse actuelle, ce dernier est certainement le plus radical, puisqu'il va jusqu'à admettre la solution régionaliste. Il verrait avec plaisir la création de circonscriptions plus grandes que le département, et il adopterait volontiers le cadre des corps d'armée en y ramenant toutes les autres divisions : archives, Cours d'appel, Académies, etc. Il est donc partisan de la vaste région centrale, unitaire et complète, sorte de petit Etat dans l'Etat. Au bout de quelques années, dit-il, « avec le système de recrutement régional on s'apercevra que la population a pris corps. Il y aura un chef-lieu important ». Aussi, pourrait-on « confier aux autorités décentralisées placées à la tête de ces régions provinciales, des services plus important que ceux que l'on confie au département... On pourrait leur donner une part dans la direction de l'enseignement, on pourrait leur abandonner une grande partie des travaux publics » (1). Nous n'entreprendrons pas pour l'instant de discuter cette conception. Nous la connaissons déjà, c'est la réforme administrative et le développement des libertés

1. Hauriou, *Etude sur la décentralisation*, p. 31 et sq.

locales réalisés par le facteur géographique. Nous le croyons, pour notre part, inopérant, et nous dirons pourquoi dans la suite de cette étude.

Parallèlement des hauts fonctionnaires, des membres de l'Institut, des hommes politiques, des journalistes, des littérateurs, écrivaient sur la question et se passionnaient. Là aussi il faudrait citer beaucoup et il ne nous est pas possible d'être complet. Certains, comme MM. P. Deschanel, E. De Marcère, Lallemand, H. Chardon, Imbart de La Tour, J. Reynach, etc., sont, avec des nuances, pour des réformes décentralisatrices, une épuration de l'administration, une place plus grande donnée à l'initiative locale ; d'autres, tels que MM. P. Boncour, X. de Ricard, Ch. Maurras, Vidal de la Blache, Charles Brun, P. Foncin, etc., tiennent pour un changement radical, la création de régions autonomes et vont presque jusqu'au fédéralisme.

M. De Marcère (1), dont le père fut rapporteur de la loi de 1864, s'est surtout attaché à étudier l'organisation municipale. Il veut libérer les communes de la tutelle administrative préventive. M. P. Deschanel (2), dans une série d'articles retentissants parus au *Temps*, puis réunis en volume en 1893, élargit ce point de vue. Il traite non seulement de la commune, mais du département et du canton. Il veut des administrations collectives, comme il en existe à l'étranger. Ce qu'il faut ressusciter, c'est l'ancien *corps de ville*, qui dirige tout en commun. On doit déconcentrer en faveur du département, décharger le préfet du souci de l'administration proprement dite et confier celle-ci à la Commission départementale ; enfin le Canton doit être organisé et posséder une assemblée. En 1907 M. Lallemand (3) critique la création de vastes régions qui transformerait l'actuelle cen-

1. E. De Marcère, *la Décentralisation*.

2. P. Deschanel, *la Décentralisation*.

3. Lallemand, *la Réorganisation administrative* (Rapport général présenté à la Commission interministérielle au nom de la 2^e sous-commission).

tralisation en centralisation régionale, étroite et tracassière. Il veut le maintien du département et de l'arrondissement, ne croit pas au canton, demande qu'on utilise mieux les lois de 1871 et de 1890, qu'on supprime le fonds de subvention ou qu'on en revise la répartition, souhaite qu'on fasse de la tutelle administrative un contrôle, qu'on déconcentre en faveur du sous-préfet et qu'on augmente ses pouvoirs pour surveiller la gestion communale, que le préfet, enfin, à qui le pouvoir central abandonne certaines attributions, agisse comme autorité du second degré pour réformer *proprio motu* ou recevoir un recours et devenir l'inspecteur permanent du département. M. H. Chardon (1), dans l'ouvrage où il a recueilli diverses conférences, qu'il prononça sur la question, critique en particulier le contrôle d'opportunité et la tutelle exercée par le préfet sur les communes, et demande un meilleur recrutement des secrétaires de mairie. Récemment enfin M. Imbart de La Tour (2), dans une importante communication, faite à l'Académie des Sciences morales et politiques, condamne le régionalisme et en particulier le projet que M. J. Hennessy venait de présenter au Parlement. La politique dans les assemblées locales et un acheminement vers le fédéralisme, tels sont aux yeux de M. Imbart de La Tour les deux grands dangers que la division de la France en régions peut faire courir à notre pays, qui eut tant de peine à réaliser sa précieuse unité. Il propose la suppression de l'arrondissement et pour « féconder la vie locale » (3) demande qu'on organise la commune et le département dont il prend la défense. Il insiste pour qu'on use davantage de la loi de 1890 sur les Syndicats de Commune, et que celle de 1871 soit élargie et complétée. Les intérêts économiques devront être représentés au sein du Conseil général et des tribunaux

1. H. Chardon, *le Pouvoir administratif*, 1911.

2. *La Réforme administrative après la guerre* (séance de l'Académie des Sciences morales et politiques du 11 nov. 1916).

3. *Id.*, p. 211 du compte rendu.

administratifs constitués. A la suite de ce rapport une grande discussion est instaurée parmi les membres de l'Académie des Sciences morales et politiques, dont la grosse majorité se rallie, avec des nuances de détail, aux idées de M. Imbart de La Tour. MM. Lépine, Colson d'Eichtal, Ch. Benoist opinent dans le même sens que le rapporteur, tandis que MM. Villey, Morizot-Thibault, Vidal de la Blache soutiennent l'idée régionaliste, seule capable d'après eux d'assurer la décentralisation.

Cependant cette cause a suscité d'autre part d'ardents protagonistes. M. Paul Boncour qui, dans sa thèse de doctorat (1) avait paru, sinon faire fi, du moins tenir pour secondaire l'idée de la division de la France en régions, et qui lui opposait des fédérations corporatives et des groupements de métiers, seuls intéressants d'après lui, évolue et devient un ardent décentralisateur qui, avec quelque éclat, en 1903 (2), reproche aux milieux républicains de se désintéresser de la question. D'autres avant lui avaient défendu l'idée régionaliste : MM. Ch. Maurras (3) et de La Tour du Pin ; M. Xavier de Ricard ; M. Maurice Barrès (4), qui propose de prendre la Commune comme champ d'expériences de la décentralisation, et plus tard, élargissant ses vues, de faire de la région « un laboratoire de sociologie ». Il faut cependant, professe-t-il, tout en progressant, continuer le passé, « raciner les individus dans la terre et dans les morts », et, par le respect des agrégations, trouver une conciliation possible entre l'individualisme et la collectivité. M. Ch. Brun, qui a joué et joue un rôle considérable dans la *Fédération régionaliste française*, et qui a dirigé l'*Action fédéraliste*, a écrit sur la

1. Paul Boncour, *le Fédéralisme économique*.

2. Voir la *Renaissance latine* du 15 juillet 1903.

3. Ch. Maurras, *Enquête sur la Monarchie et L'idée de la décentralisation*.

4. M. Barrès, voir articles parus dans la *Cocarde* : *De Hegel aux cantines du Nord*. — *La terre et les morts* et des art. parus dans le *Gaulois* (en brochure : *Les Lézardes de la maison*).

matière un très beau livre (1) qui fait autorité. Il a, nous semble-t-il, une tendance à évoluer vers le fédéralisme, ce que l'on peut diagnostiquer à son enthousiasme pour Proudhon et son *Principe fédératif* ; mais, néanmoins, son esprit très souple sait s'accomoder aux circonstances. Certes, il est partisan de la division de la France en régions, mais il n'en a pas la superstition. En commentant et en présentant dans *le Petit Journal* (2), un projet dû à M. Prévot, qui proposait la création de vingt-cinq régions, il a fait d'expresses réserves, comme il en fait d'ailleurs sur tout autre projet. C'est qu'en effet ils sont nombreux ces projets, dus à l'initiative privée, comme on pourra le voir par le nomenclature que nous donnons à la fin de ce chapitre.

Beaucoup ont adopté purement et simplement, les divisions militaires ; d'autres reviennent avec certaines modifications aux anciennes provinces ; enfin, il en est comme MM. Foncin, Fèvre, Hauser, Vidal de la Blache, qui s'inspirent pour subdiviser notre pays de raisons géographiques et économiques. M. Foncin a fait une critique très vive, très âpre, parfois justifiée, souvent partielle de la façon anti-géographique dont l'Assemblée Constituante divisa la France en départements (3). Nous examinerons ailleurs en détail ces attaques et nous verrons ce qu'il en faut retenir. Quoi qu'il en soit l'auteur ne s'en ait point tenu là. Déjà, il s'était déclaré partisan de l'idée régionaliste et avait, avec la suppression des départements, défendu une division de la France en trente-deux régions (4). M. Vidal de la Blache est sans doute le plus connu de ces géographes. Dans un article resté fameux il affirme l'existence de régions naturelles, à « l'état d'ébauche », et, ajoute-t-il, « il faut aller à la rencontre de la vie là où elle se manifeste et se guider sur elle » (5). Les fac-

1. Ch. Brun, *le Régionalisme*, 1911.

2. Voir *le Petit Journal*, n° des 18, 20, 22 sept. 1912.

3. P. Foncin, *Régions et pays*, 1903.

4. P. Foncin, *les Pays de France*, 1898.

5. Vidal de la Blache, *Régions françaises* (*Revue de Paris* du 15 déc. 1910).

teurs économiques et la répartition des richesses naturelles jouent dans cette formation un rôle décisif; ils obligent à s'associer, à s'unir, à élargir son horizon. Il donne des exemples : la monoculture de la vigne, tend à faire du Bas-Languedoc une région; l'exploitation de la houille blanche coordonne, autour de Grenoble, la Haute-Savoie, l'Isère, les Hautes-Alpes, grâce à l'Isère, au Drac, à la Romanche, le Giffre; la vallée de la Saône offre tous les éléments d'une région en développant et aménageant le réseau fluvial qui a 375 kilomètres de long, etc... Les villes, d'autre part, non pas le nombre des habitants, mais par des facteurs financiers, industriels, agricoles, certaines conditions géographiques, voire historiques, sont des noyaux des futures régions, des centres précieux d'agrégation. C'est ainsi que « Le Havre et Brest sont trop extérieur... Saint-Etienne et Montluçon, trop spécialisés ». Les villes ainsi développés, seraient le « degré intermédiaire, entre la ville purement locale et la capitale politique placée trop loin (1) ». Ajoutons, à titre documentaire que M. Vidal de la Blache a préconisé une division de la France en dix-sept régions où les départements subsistent en partie. Sa conception, évidemment séduisante est, à notre avis, entachée d'une même erreur initiale, commune à tous ces projets et que nous dénoncerons un peu plus loin.

II. — Les partis et le régionalisme

La cause des libertés locales et de la réforme administrative a eu et a le privilège, sinon de faire autour d'elle l'union de tous les partis, du moins d'être pronée et défendue par tous. Autrefois sous le vocable de la décentralisation, sous celui de régionalisme aujourd'hui, elle figure dans tous les programmes, s'étale dans les gazettes, envahit les murs en cours de période électorale, suscite des conférenciers et pro-

1. Vidal de la Blache, *op. cit.*

mène, à travers la France, son drapeau de libéralisme, de renouveau économique et d'assainissement politique. A vrai dire, nous l'avons déjà signalé plus haut, l'enthousiasme suscité nous paraît un peu factice et superficiel. Les masses profondes ne sont pas touchées ; mais la qualité des adhésions est telle qu'il faudrait avoir un beau courage pour s'affirmer antirégionaliste et pour ne pas inscrire dans une charte de réforme une idée qui est devenue, consécration suprême et redoutable, une clause de style. Il est vrai que si l'on n'est pas régionaliste, on a toujours la ressource de se dire décentralisateur. La formation de grandes régions n'est pas d'ailleurs, tant s'en faut, l'unique moyen de servir les libertés locales et de réaliser la réforme administrative.

Sous les gouvernements, qui ont précédé la troisième République, on trouve des défenseurs de l'idée décentralisatrice, voire régionaliste, non seulement parmi les membres de l'opposition, mais encore parmi les ministres en exercice. C'est ainsi qu'on peut voir, sous la Restauration, voisiner. MM. Simon et de Martignac et MM. Bignon et Malleville, que sous Louis-Philippe s'accomplit, comme nous l'avons exposé plus haut, un gros effort décentralisateur, que le second Empire fait se rencontrer sur ce terrain tous les partis, des tenants de Napoléon III aux plus farouches ennemis du régime. Et c'est la lettre du Comte de Chambord aux royalistes, qu'il faut rappeler, et celle, non moins retentissante, de l'empereur à Rouher, que suivirent des mesures de déconcentration, enfin, le fameux programme de Nancy (1) qu'approuvèrent et contresignèrent toutes les oppositions : Berryer, Montalambert, De Broglie, d'Haussonville, J. Simon, Casimir Perrier, Garnier-Pages, J. Favre etc...

1. Rappelons à titre documentaire les 4 points, en quoi se résume le programme de Nancy : 1° fortifier la Commune par le libre choix du maire par le Conseil municipal et la suppression de la tutelle administrative ; 2° créer et organiser le canton ; 3° supprimer l'arrondissement ; 4° émanciper le département.

De nos jours il en est de même. La décentralisation et le régionalisme sont défendus par des royalistes comme MM. Maurras et La Tour du Pin, des socialistes comme MM. Paul Boncour et Longuet, des plébiscitaires nationalistes comme M. Barrès, des républicains de toutes nuances comme MM. de Marcère, J. Ferrand, Ch. Brun, Ch. Legoffic, Aug. Fourrès, sans parler des parlementaires dont nous analyserons plus loin les projets, recrutés eux aussi dans les milieux politiques les plus divers et les plus opposés. En revanche les partis, estimant sans doute que la défense de cette cause est populaire, qu'elle peut influencer sur leur propagande dans le pays, ont une tendance à confisquer à leur profit son rayonnement et son emprise. C'est ainsi qu'en 1904, un débat célèbre mit aux prises républicains et royalistes, M. Ch. Maurras et M. P. Boncour, et après eux une nuée de publicistes, de journalistes et d'hommes politiques. La République peut-elle décentraliser? Oui, affirmait le député socialiste. Non, répondait avec énergie le grand doctrinaire royaliste.

A vrai dire les deux adversaires donnaient à ce terme de *décentralisation* un sens très large. En 1903 le mot de *régionalisme* n'était pas encore très répandu, et sa signification comme nous l'avons vu dans l'introduction à propos d'un article de M. Louis Xavier de Ricard, était un peu floue. Il semble bien que MM. Charles Maurras et Paul Boncour aient entendu parler ici, non seulement de décentralisation, mais de ce qu'on appelle plus communément aujourd'hui le régionalisme. Au reste cela paraît ressortir de leurs articles eux-mêmes où il est constamment question de fédéralisme et de l'exemple que nous offrent la Suisse et l'Amérique.

La polémique débuta par un article de M. P. Boncour, paru dans la *Renaissance Latine* et intitulé *la République et la décentralisation*. L'auteur reconnaissait que la centralisation, jadis nécessaire, est devenue un mal. Une démocratie doit décentraliser en rapportant certaines attributions de l'Etat aux

groupements sociaux, tels que les syndicats et les coopératives, et à la région. La tradition républicaine est d'ailleurs fixée dans ce sens depuis Proudhon, comme le prouve la loi de 1871 sur le département, les deux lois de 1884 sur les municipalités et les syndicats. Cet aspect économique et social de la question examiné, M. P. Boncour constate que le vieil idéal républicain du programme de Nancy est en baisse. Il s'élève là contre. Sans la décentralisation, dit-il, « on n'a que l'apparence d'une République (1). » Cette dernière doit devenir la *diversité* et tenir compte de la riche floraison des terreaux provinciaux, malgré le danger subséquent couru par l'unité nationale. Cependant les adversaires prétendent qu'il y a incompatibilité entre la République et la décentralisation. Seule, disent-ils, la monarchie, fondant un pouvoir indépendant et fort, peut coexister avec un fédéralisme véritable qui risque d'affaiblir. Sans doute, répond l'autre, le fédéralisme est une cause de relâchement des disciplines sociales, mais celui-là peut être réduit à son strict nécessaire du consentement même des groupes et des régions qui subiront par ailleurs plus facilement une loi librement consentie. Les Etats-Unis, — états fédératifs, — où les pouvoirs du président en matière de discipline et de contrôle sont très grands, illustrent très bien la chose, car cette puissance présidentielle n'est faite que des abdications nécessaires des Etats, ce qui tout en donnant de la force à la tête n'entraîne pas les dangers que ferait naître pour la décentralisation le pouvoir personnel et sans contrôle d'un prince qui ne décentraliserait, lui, que par bon plaisir et parce qu'il pourrait le juger utile. Mais dans ce cas est-il sûr que le roi tienne les promesses du duc d'Orléans? Le pays est centralisé depuis des siècles ; c'est un moyen commode de gouverner, sans compter qu'il faudrait payer avec des places les fidèles et les ralliés. Le pouvoir personnel est gros de dangers pour la décentralisation dans ce cas-là, et, plus

1. P. Boncour, *la République et la Décentralisation* (la Renaissance latine, 15 juillet 1903).

encore, s'il a été instauré par un plébiscite. Quoi qu'il en soit l'actuelle centralisation est à craindre pour la République car elle facilite les coups d'Etat. Ce n'est que par leurs représentants que les régions tempèrent la tyrannie du pouvoir central. La décentralisation permettrait d'augmenter la force de l'exécutif dans le domaine restreint qui lui resterait. A l'encontre des partisans du gouvernement personnel, en démocratie on décentralise d'abord, pour fortifier ensuite l'exécutif. C'est plus logique et plus selon les institutions. Puisque la nation prétend dans le régime démocratique se gouverner elle-même, pourquoi les groupements qui la composent n'auraient-ils pas leur indépendance ? Il est par contre illogique de refuser à la nation de se gouverner elle-même si on admet les autonomies locales comme le font les monarchistes. La décentralisation se réalisera donc un jour.

M. Charles Maurras quelques jours après répondait à M. Paul Boncour dans la *Gazette de France*. Il commençait par signaler certaines résistances républicaines à la décentralisation et citait des textes. La loi de 1884 n'a pas décentralisé, car il n'y a pas pour les communes de véritable autonomie financière, et les lois scolaires ou sociales leur imposent trop de dépenses obligatoires. Enfin, abordant directement la question, un roi, affirmait-il, peut décentraliser, car il a tous les pouvoirs dans la main, tandis qu'une république, moins souple et moins forte, « obligée de prendre plus de précautions est condamnée à une décentralisation parcimonieuse et plus verbale que réelle » (1). Et un peu plus loin, examinant le point de vue de l'unité française : « Un roi, fait-il observer, peut, tout ensemble maintenir l'unité et lâcher la bride aux variétés nationales. Il est assez puissant pour défendre cette unité et sauver les variétés de leurs propres abus. » Actuellement au contraire, le député tient l'électeur en haleine en lui donnant des places, il ne supprimera donc pas les fonctionnaires et

1. Ch. Maurras, *Que la République ne peut décentraliser* (*Gazette de France*, 30 et 31 juillet 1903).

gouvernera en centralisant. Voilà une préoccupation que n'aura pas le monarque à qui l'intérêt national se confondant avec le sien fera un devoir de décentraliser. M. Ch. Le Goffic ayant objecté auparavant que pour vaincre les résistances locales la royauté en s'établissant centraliserait plus encore que la République, M. Charles Maurras répond que cet état de compression et de centralisation ne serait que transitoire, qu'on remettrait d'ailleurs en même temps la plupart des autres grands services publics à l'initiative privée et qu'en tous cas la décentralisation serait désormais devenue possible. En République il ne peut y avoir une telle évolution car tous les pouvoirs sont électifs et qu'il faut centraliser pour être élu. L'exemple de la Suisse et des Etats-Unis est peu probant. Outre que ces fédérations sont nées dans des circonstances guerrières très particulières et se sont faites contre l'ennemi, on y a voté depuis quelque temps beaucoup de mesures centralisatrices. Par ailleurs dans un régime royaliste la décentralisation serait la rançon de certaines libertés nominales et se réaliserait d'autant plus, qu'étant indispensable au bien du pays, le Prince, dont l'intérêt se confond avec celui de la Patrie, ne pourrait que la réaliser. Que si l'on objecte que lors de son établissement le pouvoir royal aura à satisfaire les siens, cette éventualité du moins ne se représentera pas tous les quatre ans, tous les sept ans, tous les neuf ans. Il n'est pas lié par l'élection, il a la voie libre.

Sans vouloir prendre ici parti, il ne serait peut-être pas inutile de remarquer que la politique traditionnelle des rois a sans cesse tendue à l'unité française, que la centralisation est en très grande partie l'œuvre de l'ancien régime, comme nous l'avons montré dans notre premier chapitre, et que le successeur de ces Princes serait tout naturellement entraîné à fortifier et à continuer leur œuvre. Il décongestionnerait peut-être le centre ; il ne régionaliserait pas. La République ne semble pas plus incapable de donner des libertés au pays et à ses subdivisions. « En somme, la décentralisation s'ana-

lyse en une mainmise plus directe du peuple souverain sur l'administration. Dans une constitution démocratique le peuple souverain tient déjà l'administration par le sommet ; puisqu'il tient le pouvoir central sous sa dépendance par le contrôle du Parlement. Mais le contrôle est trop haut placé pour descendre dans les infimes détails de l'administration locale. La décentralisation est un moyen de rapprocher le contrôle, de le rendre immédiat de la part du souverain, par conséquent de le fortifier. La décentralisation est donc le développement et la conséquence logique du principe démocratique de la souveraineté nationale, car ce principe contient certainement l'idée d'un contrôle énergique de l'action gouvernementale (1). »

III. — Quelques projets de division de la France en régions dus à l'initiative privée

Il est d'innombrables projets de division de la France en régions dus aux particuliers. Nous avons, au passage, indiqué quelques-unes des directives qui ont inspiré ces remaniements. Nous donnons ici, à titre documentaire (2) et

1. Hauriou, *Etude sur la décentralisation*.

2. A titre documentaire, rappelons l'histoire des ligues régionalistes.

D'abord provençal, avec Frédéric Mistral, le mouvement prit de l'ampleur et fonda l'*Ecole Parisienne du Félibrige*, à laquelle adhèrent en particulier MM. Ch. Maurras, Ch. Brun et Aug. Cavalier. Les tendances des félibres étaient nettement fédéralistes, comme le montre leurs déclarations de 1892. En 1895, MM. Beauquier, de Lanjuinais et P. Bourget fondaient l'éphémère *Ligue nationale de décentralisation*. En 1898, MM. An. Le Braz, Ch. Le Goffic, Cloarec créent l'*Union régionaliste bretonne*. Le Berry, avec M. Jean Baffier, La Lorraine, le Languedoc avec M. Aug. Fourès, Le Limousin, la Flandre, le Bugey, les Charentes, le Béarn et le Pays Basque, la Normandie, la Bourgogne, la Franche-Comté, voient naître, avec le temps, des unions et des groupes semblables. La *fédération régionaliste française*, qui vit le jour en 1900, a coordonné et fédéré, d'ailleurs sans aucun caractère politique, ces diverses unions. Parmi ses fondateurs on peut citer : MM. Baffier, Beauquier, Ch. Le Goffic, Longuet, L. Xavier de Ricard, son premier président, Ch. Brun son premier secrétaire. Elle a pour organe l'*Action régionaliste*. Il existe enfin une *Ligue de représentation professionnelle et d'action régionaliste*, dont M. J. Hennessy est le président et qui, procé-

de référence les grandes lignes des plus intéressantes.

On peut les répartir en quatre catégories : ceux qui englobent le département tel que dans leurs nouvelles circonscriptions, ceux qui le maintiennent avec des réserves et quelques changements, ceux qui le suppriment et bouleversent toutes les limites actuelles, enfin, dans une catégorie mal définie, ceux qui négligent d'expliquer les modalités de leur réforme.

1^o PROJETS MAINTENANT LES DÉPARTEMENTS

1851. — Béchard : 21 circonscriptions (*De l'Administration intérieure de la France*).
1851. — Raudot : 25 provinces (*De la Grandeur possible de la France*).
1854. — Aug. Comte : 17 intendances (*Système de politique positive*).
1886. — Hervé Bazin : 24 provinces (*Revue catholique des Institutions et du Droit*).
1896. — F. Le Pelletier : 27 provinces (*De la Décentralisation et des économies à réaliser par cette voie*).
1903. — L. Sentupery : 20 régions (*Les Grandes Régions administratives*).
1906. — H. Barré : 15 régions (*Compte rendu des travaux du Congrès de l'alliance française et des Sociétés de Géographie*).
1907. — Lhuillier : 21 provinces ou préfectures (*L'Action régionaliste*, n° 1 de juin).
1908. — J.-B. Ruffin : 7 régions et 24 sous-régions (*Compte rendu des travaux du XXVIII^e Congrès national des Sociétés françaises de géographie*).
1916. — Du Maroussein : 15 régions (*Exportateur français* du 12 octobre).

dant par la méthode empirique, tint en 1912-1913 des réunions consultatives dans les Charente et le Poitou, ainsi que des conférences dans les principales villes de France et un Congrès à Toulouse en février 1914.

2° PROJETS MAINTENANT LES DÉPARTEMENTS
AVEC QUELQUES MODIFICATIONS

1864. — F. Le Play : 13 départements (*La Réforme sociale en France*).
1869. — Fournier de Flaix : 19 régions (*Les Réformes nécessaires*).
1902. — G. Sortais : 24 provinces (*Les Etudes religieuses*, n° du 20 novembre).
1906. — La Tour du Pin Chambly : 16 gouvernements provinciaux (*L'Action française*, du 15 septembre).
1907. — H. Mazel : 23 régions (*L'Action régionaliste*, janvier-février).
1910. — Vidal de La Blache : 17 régions (*Revue de Paris*, 15 décembre).
1917. — André Macaigne : 15 grands départements économiques (*Notre France d'après guerre*).

3° PROJETS SUPPRIMANT LES DÉPARTEMENTS

1898. — P. Foncin : 32 régions (*Les Pays de France*).
1903. — Cordier-Joly : 18 régions (*Le Rappel*, 3 janvier).
1906. — Lieuten. Col. Royal : 15 régions (*Décentralisation*).
1906. — Maurice Toussaint : 27 provinces (*Même ouvrage*).
1907. — B. Sarrieu : 16 provinces (*L'Action régionaliste*, juillet).
1912. — Projet dit du *Petit Journal*, dû à M. Prevet, expliqué et commenté par M. Ch. Brun : 25 régions (*Petit Journal* du 18, 20, 22 septembre).
1920. — Probus : 11 à 15 régions à délimiter par décret, le Conseil d'Etat entendu après avis des divers conseils locaux (*La Plus grande France*).

4^e AUTRES PROJETS

1872. — Thiaudière : 36 républiques fédérées (*La Confédération française*).
1886. — Ch. Noyer : 6 grandes régions.
1899. — Giret : 30 départements.
1909. — J. Fèvre et H. Hauser : 12 régions naturelles (*Régions et Pays de France*).
1910. — Lucien-Victor Menier : 25 capitales (*La Réforme politique*).
-

CHAPITRE III

LE RÉGIONALISME ET LES PARLEMENTAIRES

Du projet Raudot au projet Colrat

Dès son institution, la division de la France en départements fut, nous l'avons vu, vivement critiquée. Sous la Restauration, de nombreux membres du Parlement réclamaient l'élargissement des circonscriptions territoriales. En 1829, M. de Martignac, ministre de l'Intérieur, en présentant le texte de 26 projets de loi relatifs à de nouvelles délimitations communales, condamnait la précipitation avec laquelle on procéda dans d'autre temps à la démarcation des limites des départements, arrondissements, cantons et communes. En 1830, on trouve la même critique dans les rapports de MM. Bignon, Ducos, Legrand et Malleville. Nous avons dit quelles réformes décentralisatrices furent opérées sous la monarchie de Juillet.

En 1848, on veut reviser l'organisation communale, créer des conseils cantonaux, augmenter les pouvoirs des conseils généraux et reformer les conseils de préfecture (1). Sous l'Empire, comme le montrent les projets élaborés par la section de l'Intérieur au Conseil d'Etat en 1852 et le discours du duc de Morny, à l'ouverture de la session du Conseil général du Puy-de-Dôme, Napoléon III lui-même inclinait vers un retour à des divisions administratives plus larges, que la guerre de 1870-1871 vint seule empêcher de réaliser. Depuis les projets se sont multipliés. Nous allons rapidement les signaler et en indiquer les grandes lignes.

1. Voir les rapports Vatimesnil, Odilon Barrot, de la Bouliè, de Larey.

Le projet Raudot (Séance du 29 avril 1874). — M. Raudot, qui accuse la centralisation d'avoir causé les désastres de la guerre, veut créer des fonctionnaires stables, nommés sur place dans leur pays d'origine, et, d'autre part, demande la suppression du fonds commun.

Il propose les innovations suivantes : 1° une réforme communale, réalisée depuis en partie en 1884, en particulier en ce qui concerne la nomination du maire par le Conseil municipal ; 2° la création d'une assemblée purement consultative dans les cantons ayant au moins 6 communes et 4.000 habitants ; 3° le transfert de la tutelle des communes au Conseil d'arrondissement, présidé par un commissaire du gouvernement, et chargé de nommer 4 inspecteurs pour l'assistance, l'instruction primaire, les voies publiques et les affaires communales ; 4° à la tête du département, un administrateur des affaires départementales, choisi par le Conseil général, avec pour ce dernier le droit de nommer et de révoquer certains fonctionnaires ; l'entretien des routes nationales, des édifices diocésains et les frais de justice criminelle revenant au département. 5° Le pays serait divisé en 24 provinces, avec un gouverneur, assisté d'un conseil et une assemblée provinciale, composée de délégués des conseils généraux, chargée de décider les travaux généraux utiles et de répartir la dépense entre les départements.

M. Ch. Beauquier, le 7 juin 1890, dépose une proposition de résolution invitant le gouvernement à présenter avant le 1^{er} janvier 1891 un projet de réduction du nombre des départements.

Le projet Hovelacque (Séance du 29 mai 1890). — M. Hovelacque propose la création de 18 départements, correspondant aux limites des corps d'armée, d'une population à peu près égale, dépassant largement les deux millions.

L'arrondissement, le préfet et le sous-préfet sont supprimés. A la tête de chaque division on place un commissaire national aux pouvoirs restreints puisqu'il ne prend part, ni aux

délibérations ni à l'exécution des délibérations du Conseil général, « qu'il ne peut ni suspendre, ni dissoudre. » Ce dernier qui siège en permanence élit dans son sein un comité exécutif qui nomme et révoque tous les agents de l'administration départementale sur la proposition du conseil et des chefs de service. La seule subdivision admise est le canton qui a un conseil et un comité exécutif. La tutelle administrative est supprimée.

Un rapport du 21 juillet 1893 présenté par M. Rathier, sur les propositions Beauquier et Hovelacque ne traite que de l'organisation cantonale.

Au mois de février 1895 le gouvernement institue une commission extra-parlementaire chargée de préparer la décentralisation administrative. Par la voix de M. J. Ferrand, le 21 mai, la sous-commission émet le vœu qu'on réorganise le canton, l'arrondissement, le département, voire la province.

Le projet Lanjuinais (Séance du 9 avril 1895). — Cette proposition s'inspire de considérations budgétaire et critique, d'abord les idées de M. Hovelacque, auquel on reproche surtout d'avoir donné trop peu d'autorité au commissaire national, d'avoir créé une assemblée permanente, enfin d'être retourné avec son organisation cantonnale aux errements de 1795.

On prévoit 23 régions et 126 subdivisions douées de la personnalité civile.

Un préfet administre la région avec un conseil régional élu pour six ans. Ce conseil s'occupe de répartir les impôts entre les subdivisions régionales, des routes d'intérêt régional, des propriétés régionales. Il peut accepter les dons et legs, ester en justice et présenter ses candidats pour les services régionaux. Il fixe les centimes extraordinaires pour les arrondissements et joue vis-à-vis d'eux le rôle d'arbitre.

Le Préfet peut, dans les vingt jours de la clôture de la session demander l'annulation des délibérations au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir ou violation de la loi. Le Conseil

régional ne peut établir, ni octrois, ni douanes. Le budget est exécutoire par lui-même sauf, en cas de création de taxes nouvelles. Les recettes, sont ordinaires et extraordinaires. Les premières comprennent les revenus des biens régionaux, des centimes, les produits des concessions et des expéditions de pièces et actes, des contingents de l'Etat et des subdivisions et, en général, toutes contributions, taxes et droits autorisés par la loi. Les secondes se composent de subventions de l'Etat, des centimes extraordinaires et des emprunts, de la part des subdivisions et des communes destinées à couvrir les dépenses extraordinaires, des dons et legs, de la vente des biens régionaux, etc... Le Conseil régional peut se réunir à d'autres conseils identiques ; mais il ne peut communiquer avec les communes que par l'intermédiaire du préfet. Il a une commission régionale analogue à l'actuelle commission départementale.

Le département est supprimé, le canton reste ce qu'il est et des arrondissements, plus vastes que ceux qui existent actuellement deviennent subdivisions de la région avec une organisation calquée sur celle de cette dernière.

La commune règle effectivement ses affaires elle-même ; les entraves des articles 68 et suivants sont supprimés. Les centimes et les emprunts sont votés en toute liberté par les conseillers municipaux. L'innovation la plus intéressante du projet consiste à soumettre à la ratification des électeurs, en cas de réclamation du vingtième de ces derniers, certaines délibérations ayant rapport aux biens de la commune et diverses impositions extraordinaires et taxes nouvelles. Les auteurs de cette proposition prétendent réaliser avec cette mesure 120 millions d'économie annuelle.

Le projet Cornudet (Séance du 25 mai 1895). — M. Cornudet, tout en se défendant de vouloir ressusciter les anciennes provinces, croit utile de créer des régions qui seraient des sortes de syndicats de départements. Il propose d'adopter, avec quelques légères modifications, les subdivisions militaires.

Il place à la tête de la province un gouverneur civil, groupant autour de lui tous les fonctionnaires chefs de service qui se trouvent aujourd'hui aux chefs-lieux du département. On réalisera ainsi de grosses économies. On supprimera par ailleurs 24 emplois de préfet, 375 sous-préfets, la moitié des emplois de juges de paix, 63 évêchés, 62 directeurs des postes et télégraphes, etc... Le gouverneur assisté d'un Conseil de préfecture administre avec un Conseil régional.

Le budget de la région comprend parmi ces recettes la moitié du produit de l'impôt foncier non bâti abandonné par l'Etat, et le produit des forêts également abandonné par l'Etat. Par ailleurs la région prend en charge les routes nationales, les chemins de fer nationaux, les voies fluviales, le service et l'entretien des forêts, les travaux d'irrigation ou d'intérêt agricole, le cadastre, l'assistance publique dont la charge serait enlevée à l'Etat.

Le Conseil régional, auquel on applique la loi sur les conseils généraux, étudierait les projets d'intérêt local et le Parlement n'aurait plus qu'à statuer sur les projets d'intérêt régional. Les conseillers des préfecture deviennent les *missi dominici* du préfet et voient transférer leurs attributions judiciaires aux tribunaux ordinaires.

Les auteurs du projet prévoient une économie annuelle de 48 millions, 95.000 francs.

Le 4 octobre 1897, M. Fleury-Ravarin, chargé d'examiner la proposition de loi de M. de Lanjuinais s'attache à démontrer que les économies annoncées sont des économies de façade dues, non à la décentralisation, mais au transfert, pur et simple, à d'autres budgets de dépenses soldées actuellement par le budget de l'Etat.

Le 9 juillet 1898, M. Rameil et la plupart des signataires du projet Lanjuinais reprennent cette même proposition en maintenant le département et en supprimant l'arrondissement.

Le 29 novembre 1901, M. L. Martin, reprend à son compte

le projet Hovelacque avec quelques modifications de détail.

Le projet Beauquier (Séance du 24 janvier 1902). — Après avoir rappelé sa proposition de résolution de 1890 M. Ch. Beauquier expose son projet.

Il propose une division en 22 régions à déterminer. Un commissaire national, représente le gouvernement. L'assemblée régionale, élue pour six ans et renouvelable par moitié, tient deux sessions annuelles.

Ce conseil règle toutes les questions d'intérêt régional. Il vote en outre des centimes et des emprunts sous certaines limites. Quelques délibérations doivent être approuvées par le Président de la République : l'acceptation ou le refus des dons et legs, l'établissement du budget. Les recettes comportent les impôts directs de l'Etat, abandonnés aux régions et répartis entre elles au prorata de leurs charges, et, d'autre part, les anciennes recettes départementales. Les réunions interrégionales sont autorisées. Il est interdit à l'assemblée de créer des barrières douanières.

Le conseil élit dans son sein une comité régional de 7 à 9 membres siégeant en permanence sous la surveillance du Commissaire régional. Ce comité peut ester en justice, mais les actions sont en général exercées par son président. Il prononce lorsqu'il y a urgence, dans l'intervalle des sessions, vérifie les finances de la région et mandate les dépenses.

Le commissaire régional, assiste de droit aux séances du conseil avec voix délibérative. Il a un recours suspensif de dix jours pour s'opposer aux actes sortant des attributions de l'assemblée. Il dirige les bureaux et nomme les directeurs et chefs de service sur une liste de trois noms donnés par le conseil. Il ne peut suspendre, ni révoquer un fonctionnaire sans prendre l'avis du comité, il a en main la police et vérifie annuellement la caisse régionale.

Les Conseils généraux et d'arrondissements sont supprimés ; mais l'arrondissement subsiste avec, à sa tête, un

sous-commissaire, qui fait des tournées d'inspection dont il rend compte.

La situation des communes sera réglée ultérieurement.

Le 25 février de la même année M. Morlot, rapporteur des projets de MM. Martin et Chassaing et de M. Ch. Beauquier, approuve le projet de ce dernier, mais propose la création de 25 régions au lieu de 22.

Le 23 octobre, M. Martin reprend de nouveau son projet avec M. Desfontaine. Un rapport du 17 novembre 1902 conclut à la prise en considération.

Le 17 février 1910, M. L. Martin devenu sénateur, représente son projet au Sénat.

La même année, M. Bonneval dépose une proposition de loi organisant l'autonomie administrative des départements.

Le 9 juin, M. Ch. Beauquier remet en cause son projet de 1902.

Le 2 juillet 1912, M. Soussial, dépose une proposition de loi qui, en tendant à la réorganisation administrative, judiciaire et économique de la France, prévoit une division du pays en 30 régions. Nous ne nous arrêterons pas à examiner les vues, à la fois ambitieuses et puériles, de ce dernier, dont s'égaya copieusement la Chambre.

Le projet Hennessy (Séance du 6 mai 1913). — M. J. Hennessy, après une enquête faite auprès de divers commerçants, industriels, agriculteurs, membres de professions libérales et de groupements de ces professions dans sept à huit départements, propose de substituer des régions aux départements et de nommer des assemblées régionales professionnelles. M. Hennessy demande qu'on fasse appel à un comité de douze membres choisis hors des chambres pour délimiter ces régions par une nouvelle répartition des arrondissements, en tenant compte de l'avis des corps professionnels et des vœux des populations.

Un préfet administre la région avec une assemblée d'au minimum soixante membres. Les électeurs sont répartis (y

compris les femmes, chefs de famille) en cinq catégories : agriculteurs et ouvriers agricoles, commerçants et employés, industriels et ouvriers, professions libérales, fonctionnaires. Une liste générale comprendra les électeurs non inscrits sur une des cinq autres. Les membres de l'assemblée régionale sont élus au scrutin de liste, un certain nombre de sièges étant attribué à chaque catégorie.

Cette assemblée a les pouvoirs du Conseil général. Les conseils d'arrondissements subsistent. Elle donne son avis sur toutes les questions d'ordre professionnel régional, et possède une commission correspondant à l'actuelle commission départementale.

Le préfet, qui a les pouvoirs des préfets d'aujourd'hui, opère d'accord avec l'assemblée la répartition des charges fiscales découlant des engagements pris par chaque département.

Le rapport de M. Amédée Chenal, le 20 mars 1914, tout en approuvant le projet de M. Hennessy fait des réserves sur la question de la représentation des minorités et du vote de certaines femmes chefs de famille. Il propose de disjoindre du projet la création d'assemblées régionales professionnelles.

Le 18 juin 1914, M. Bonnevey représente sa proposition d'autonomie administrative des départements.

Le 29 avril 1915, M. Hennessy reprend sa proposition du 6 mai 1913 et préconise la réforme des conseils de préfecture et la création de tribunaux administratifs.

Le projet Rognon (Séance du 25 octobre 1916). — M. E. Rognon demande qu'on organise 34 régions continentales.

On supprime les arrondissements et les sous-préfectures.

La région est administrée par un préfet assisté de deux secrétaires généraux. Un tribunal administratif de trois membres siège au chef-lieu de la région. Les services sont simplifiés et réduits, un grand nombre de fonctionnaires supprimés, à savoir : 53 préfets, 275 sous-préfets, 20 secrétaires généraux, 159 conseillers de préfecture, 53 trésoriers-payeurs généraux, 362 receveurs particuliers de finance, 53 directeurs de con-

tributions indirectes, 362 agents-voyers d'arrondissement, beaucoup de percepteurs et de juges de paix.

Le 13 novembre 1916, M. Ed. Barthe invite le gouvernement, par une proposition de résolution : 1° à mettre à l'étude dans toutes les administrations de l'Etat la question de la réorganisation et de la simplification des services publics ; 2° à lui soumettre, dans le délai de six mois la relation complète et critique du résultat de cette consultation.

Le projet Peytral (Séance du 12 juillet 1917). — MM. V. Peytral et H. Roy, tout en proposant à leur tour une division régionale de la France, pensent qu'elle ne suffit pas à tout résoudre et qu'il faut garder le département en lui accordant son autonomie.

Ils groupent donc ces derniers en régions avec un *Conseil économique général* composé de délégués des Chambres de commerce et d'agriculture et des syndicats professionnels. Un préfet régional prend les arrêtés nécessaires pour la région et surveille les départements, tandis que les sous-préfets contrôlent la gestion des communes. Le département, enfin indépendant, est administré par le président de la Commission du Conseil général qui réunit les pouvoirs dévolus aujourd'hui au maire, au préfet et à la commission départementale. Les conseillers généraux sont élus au scrutin de liste, à raison de un par canton. On crée des comités cantonaux où siègent des délégués des conseillers municipaux et qui sont des groupements économiques communs à plusieurs cantons.

Le 6 février 1918 M. Hennessy présente, au nom de la *Commission de l'administration générale, départementale et communale*, un long et documenté rapport où sont examinées les propositions de loi de M. Bonnevey, du propre rapporteur de la commission, de M. Peytral, et la proposition de résolution de M. Barthe. La commission, sans adopter aucun de ces projets, décide cependant de réaliser la réforme en votant une loi qui puisse servir de base à de futures améliorations.

La France sera divisée en régions par un décret pris en

Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat. et une consultation des corps départementaux. On ne pourra sectionner les arrondissements. Le préfet régional est celui du département chef-lieu. Il représente le pouvoir exécutif, s'occupe de l'instruction préalable des affaires intéressant la région et fait exécuter les décisions du conseil régional. Ce dernier, qui a une commission, fonctionne comme un Conseil général. Les membres en sont élus par les conseils généraux pour six ans avec renouvellement par moitié et tiennent deux sessions annuelles. Ils statuent sur la création d'écoles et de laboratoires, les subventions à accorder, les fondations de chaires, les conventions à passer avec les corps officiels et les particuliers, les créations ou révocations de bourse dans les facultés et écoles de la région. Ils statuent également sur la constitution des œuvres d'assistance et surveillent les établissements qu'ils possèdent. Enfin ils s'occupent de tout ce qui constitue la vie économique de la région, et règlent souverainement tout ce qui intéresse les propriétés régionales. Ils jouent le rôle d'arbitre pour les changements de limites des communes ou des arrondissements, et donnent leur avis sur les modifications proposées dans le même sens pour la région.

Le budget régional se régie comme notre budget départemental. Une commission de cinq membres, dont les pouvoirs sont identiques à ceux de la commission départementale, est élue au début de chaque session. On prévoit des conférences interrégionales.

Le projet Genoux (Séance du 24 janvier 1919). — M. Genoux sénateur a déposé, lui aussi, une proposition de loi, organisant des circonscriptions administratives et économiques, liant ainsi deux aspects de la question régionaliste.

Des régions seront créées par décret, après avis du Conseil d'Etat et une consultation des conseils généraux et des Chambres de commerce. Un administrateur, nommé par le gouvernement, administre la région, avec le pouvoir des pré-

fets actuels, sous le contrôle d'une commission interdépartementale de douze membres, élus par les assemblées du département. Ce dernier subsiste avec un directeur des affaires départementales qui peut autoriser, sans l'intervention du parlement ou du Conseil d'Etat, le Conseil général entendu, l'érection de communes nouvelles ou des modifications de territoires communaux. L'arrondissement est également maintenu avec un secrétaire qui conseille les maires, veille à l'application des lois, contrôle l'ordonnancement des budgets municipaux. Une assemblée cantonale se réunit deux fois par an sous la surveillance du secrétaire d'arrondissement. Les sous-préfets et les conseillers d'arrondissement sont supprimés.

Au point de vue économique, M. Genoux demande la création d'un conseil économique régional, comprenant des délégués des diverses professions, la femme exerçant un métier étant éligible. L'administrateur et les élus de la région au parlement en font parti d'office. Son but est de favoriser le développement économique. Il peut à ce sujet s'entendre avec les conseils généraux ; il jouit de la personnalité civile, possède un budget et des ressources qui comprennent les revenus actuels des Chambres de commerce, les dons et legs, les subventions, des centimes spéciaux à percevoir après avis des conseils généraux et l'autorisation exigée par la loi du 22 août 1876. Les Chambres de commerce sont dissoutes.

Enfin, on crée à Paris, une *Chambre nationale économique* élue par les conseils économiques des régions et qui remplace le conseil extérieur du Ministère du Commerce. Elle tient trois sessions annuelles. Son avis est nécessaire pour tous projets d'ordre économique ; elle possède la capacité économique et peut, dans le domaine économique, entreprendre des travaux d'intérêt national.

A titre documentaire, M. Genoux a joint à son projet une esquisse de la France en 28 régions.

Le projet Reibel. — Le dernier en date des projets de

régionalisme administratif est celui de M. Reibel, il allait être déposé par le gouvernement quand le ministre Leygues tomba. Il vient d'être repris par son auteur et présenté par lui.

Il prévoit une division du territoire allant de 20 à 25 régions, délimitées par décret, après consultation des conseils généraux, des Chambres de commerce et d'agriculture, des associations professionnelles, des conseils d'université et des barreaux. Un préfet régional, assisté d'un secrétaire général, délégué du gouvernement, administre la région. Il a sous ses ordres les préfets départementaux qui jouissent des anciennes attributions des sous-préfets et des pouvoirs à eux délégués par le préfet de la région. Les services administratifs et la direction des voies ferrées locales et des routes, sauf les chemins communaux, sont coordonnés par région. Le sur-préfet s'occupe, sans en référer au pouvoir central des intérêts de la région. On déconcentrera en faveur des préfets départementaux et des chefs de services administratifs.

Le conseil régional comprendra les élus des conseils généraux, quatre membres représentant les intérêts de la région, choisis par les Chambres d'agriculture et de commerce, les associations professionnelles et les professions libérales, et quatre personnalités étrangères à la région désignées par l'assemblée elle-même sur une liste de huit noms établie par le préfet. Le mandat a une durée de trois ans. Il est tenu deux sessions annuelles d'un mois au maximum où le préfet régional assiste de droit et délibère sauf pour l'épurement de ses comptes. Les attributions du conseil sont identiques à celles de l'actuel Conseil général. Il s'occupe du domaine privé, de la voirie et de l'outillage régionaux, des questions agricoles, industrielles, commerciales, voire touristiques, intéressant la région. Il encourage les initiatives de crédit, utiles au développement régional, veille à l'hygiène, organise les œuvres communes d'assistance et de prévoyance sociale et, tout en accroissant la vie intellectuelle par des fondations

de bourse, des créations d'institut, d'écoles et bibliothèques, adapte les programmes nationaux d'instruction aux besoins de la circonscription. Il vote les taxes et centimes additionnels ordinaires, ainsi que, dans la limite fixée annuellement par la loi des finances, les centimes extraordinaires. Ses délibérations sont exécutoires par elles-mêmes, sauf recours du préfet régional, dans les quinze jours de la clôture de la session. L'approbation du gouvernement est nécessaire pour les travaux intéressant en même temps l'Etat, pour les contributions extraordinaires et les emprunts, pour les changements de destination visant les hôtels de préfecture régionaux.

Le budget de la région, préparé et présenté par le sur-préfet, communiqué à la commission régionale et délibéré par le conseil, est réglé définitivement par décret. Les recettes comprennent des taxes et des centimes additionnels votés dans les limites fixées par la loi des finances, le revenu des propriétés régionales, le produit de l'exploitation des transports et autres services publics, les subventions de l'Etat, les ressources provenant des crédits transférés à la région par l'Etat ou par le département pour l'exercice des attributions dévolues à la région, les produits des emprunts, des dons et legs, des sommes dues. L'entretien des hôtels de préfecture régionaux et les dépenses auparavant obligatoires pour le département, mises à la charge des nouvelles circonscriptions, sont inscrites d'office au budget

Une commission régionale de quatre à sept membres, élue par le conseil, libre de choisir son président et son secrétaire, siège à la préfecture et fonctionne sous l'approbation du sur-préfet et avec son concours, dans les limites où se meut l'actuelle commission départementale.

Il est prévu des réunions interrégionales.

L'arrondissement, son conseil et les sous-préfets sont supprimés. Les conseils de préfecture disparaissent mais on institue des tribunaux administratifs régionaux. De nombreux

services étant rattachés à la région les bureaux des préfectures verront leur personnel réduit.

Un projet Colrat. — A l'heure où nous éditons cette thèse, un article du *Temps* du 11 mai 1921 nous apprend que M. Colrat, sous-secrétaire d'Etat à l'*Intérieur*, a l'intention de déposer un projet de loi sur une nouvelle organisation administrative régionale. A vrai dire, aucune proposition n'est encore rédigée dans ce sens. Mais il nous a été confirmé au sous secrétariat de l'*Intérieur* que, dans un avenir plus ou moins proche, M. Colrat préconiserait une réforme conforme aux directives générales indiquées par le *Temps*.

M. Colrat se défend de partir du point de vue préconçu qui consiste à vouloir régionaliser d'abord. Il tient surtout par des améliorations de détails et sur un terrain purement réaliste à amender la machine administrative.

Il propose des réformes communales et une organisation cantonale, supprime l'arrondissement et maintient le département. La grande nouveauté du projet, c'est qu'il s'efforcera de « réaliser le régionalisme sans la région ». Pas de sur-préfets, d'assemblées régionales, d'élections régionales, de budgets régionaux, de capitales régionales. Simplement les conseils généraux, groupés par région, éliront une commission régionale chargée d'étudier et de gérer les intérêts interdépartementaux. On élargira somme toute et on utilisera mieux la loi de 1871.

M. Colrat prévoit des réformes communales. Les municipalités sont surchargées d'attributions complexes, bridées par une tutelle préfectorale trop étroite, mal secondées par des secrétaires de mairies insuffisants et, pour couronner le tout, sans liaison avec les assemblées supérieures. Pour remédier à cet état de choses, on déconcentrera sagement en faveur des maires et on créera des commissions cantonales, composées des maires sous la présidence du conseiller général du canton qui assurera le contact avec le chef-lieu du département. Un secrétaire cantonal, sorte d'agent technique;

les guidera et les conseillera soit pour résoudre les difficultés de l'administration municipale, soit pour les affaires intéressant plusieurs communes. En revanche, l'arrondissement et le sous-préfet disparaissent.

Le département subsiste au contraire. On déconcentre et on décentralise. Le Pouvoir central transfère au préfet une partie de sa tâche et l'on élargit les attributions du Conseil général.

Au total, pas de régionalisme politique ; surtout pas d'acheminement vers le fédéralisme. M. Colrat croit, par contre, au régionalisme économique et il ne pense pas que la création d'assemblées provinciales élues, qui auraient tendance à accaparer la gestion d'intérêts étrangers à leur compétence, le favorise. De même, pas de cadres rigides. Les régions doivent se délimiter elles-mêmes. La Commission régionale sera un organe très souple, très malléable, dont la composition variera selon les vœux et les besoins des départements eux-mêmes. Cette commission agira dans les limites que lui auront tracées les conseils généraux et ses décisions seront exécutoires dans le délai d'un mois sauf *veto* d'un département. Le Conseil d'Etat trancherait les conflits qui pourraient s'élever entre la commission et les conseils généraux.

Les avantages de cette proposition sont triples : 1° Elle est économique car elle ne prévoit ni fonctionnaires nombreux, ni budgets régionaux ; 2° Elle n'offre rien de rigide, les départements se groupant d'après leurs affinités, sans contrainte, et le lien qui les unit étant assez lâche pour laisser à chacun sa liberté d'action. C'est en somme un moyen pratique de faire entrer dans les mœurs l'utilisation rationnelle des ententes interdépartementales de la loi de 1871 ; 3° Enfin elle évite la centralisation redoutable des « villes tentaculaires » et la complication inutile qui oblige à faire passer par la capitale de la région les affaires qui se peuvent régler sur place.

C'est certainement de tous les projets que nous venons d'examiner le plus pratique et le plus réaliste. Voilà pourquoi nous signalons dès à présent ses avantages, quitte à montrer par quelques notes dans la suite de cette étude quels sont les points qui nous en paraissent moins satisfaisants.

CHAPITRE IV

EXAMEN CRITIQUE DES PROJETS DE RÉGIONALISME ADMINISTRATIF

Nous arrivons à la partie la plus délicate de cette étude. Il faut, sinon encore conclure et proposer nos solutions, du moins dire ce que nous pensons des suggestions et des projets des régionalistes.

Il n'est peut-être pas inutile de jeter un coup d'œil en arrière et de se rendre compte du chemin parcouru. Nous avons, dans notre premier chapitre, essayé de montrer qu'en 1789 les libertés provinciales et communales étaient mortes. Longuement, avec de multiples tâtonnements, des arrêts, la France s'était cherchée elle-même. Puis, grâce à un ministre de génie, Richelieu, grâce au despotisme éclairé et bienfaisant de Louis XIV, l'unité s'était faite, les efforts longtemps stériles avaient cristallisé et une nation — qui était la première de l'Europe — était sortie toute armée du chaos, de l'incohérence et du particularisme des provinces.

Attribuer cette fortune et cette grandeur aux libertés locales, aux coutumes, aux Etats, aux communes, à ce que l'on peut résumer en un mot, sans doute péjoratif, sévère, mais juste, à l'esprit de clocher, c'est commettre de parti pris et par aveuglement, le plus formel, le plus formidable des contre-sens. On n'a pas manqué de le faire. Nous souffrons de notre régime administratif ; il y a trop de fonctionnaires ; pas assez de responsabilités ; les initiatives sont rares ; on les gêne ; on les entrave : et l'on vient nous dire : Revenons en

arrière, ressuscitons les libertés d'autrefois, recréons, sous une forme nouvelle qui est la région, la Province, — la Province qui est la plus grande vaincue des plus grands siècles historiques, littéraires et sociaux de notre histoire, la Province qui a longtemps retardé, si elle n'a pu l'empêcher, le magnifique épanouissement de notre pays, la Province, pour tout dire, contre qui s'est faite la France.

L'erreur est de taille. Elle provient à la fois d'une insuffisante observation des faits et de leur inexacte interprétation. Elle dénote un mépris dangereux de la réalité ou du réalisme, comme il vous plaira, et une absence de philosophie, nous voulons dire d'abstraction et de déduction, vraiment étonnants.

Nous n'insisterons pas davantage sur les faits : ils sont connus, ils sont tangibles et nous nous y sommes arrêtés assez longuement dans la première partie de notre tâche. Nous préférons, esquissant une philosophie de notre histoire, essayer de démêler pourquoi ils furent tels et montrer quelles graves conséquences pourrait avoir pour notre patrie la méconnaissance, non pas tant de l'histoire elle-même, mais des causes internes, profondes, éternelles qui l'ont déterminée.

Taine tint compte de ces trois grands facteurs : la race, le milieu, le moment ; et cela parut une merveilleuse nouveauté. A vrai dire, Montesquieu avait déjà dit : « Plusieurs choses gouvernent les hommes : le climat, la religion, les exemples des choses passées, les mœurs, les manières, d'où se forme un esprit général qu'on respecte... » (1). Il en est de même pour les pays. Bryce, qui l'a fort bien vu, déclare que chaque pays a été « modelé par des influences de race, de religion, de milieux ambiants physiques, de relations politiques avec d'autres Etats » (2).

1. Montesquieu, *l'Esprit des Lois* (livre XIX, chap. IV).

2. Bryce, *la République américaine*.

La France est l'illustration vivante de ce texte. Faut-il vous rappeler le mot de Michelet, qui, admirant ses limites naturelles, l'harmonieuse disposition de ses fleuves, sa triple façade sur les mers, son bel équilibre, la judicieuse répartition de ses ressources qui en fait un grand pays agricole et un grand pays industriel, s'écriait qu'elle était le « plus beau royaume sous les cieux » ? En vain les fils de Clovis se la partagent-ils comme un domaine de famille. Il est une logique du sol et de la géographie : les tronçons séparés se réajustent, se ressoudent, se complètent, tendant vers cette unité, qui est dans les choses et que les hommes ne peuvent briser.

Et la race ? Latine et gauloise, — franque aussi je le veux bien, — mais au fond pénétrée de cet esprit romain, pratique, réaliste et tout de raison, ne devait-elle pas aspirer, elle aussi à cette unité ? Ne sent-elle pas, d'instinct, que l'union fait la force ? Ah ! certes elle bien de chez nous cette sentence de la sagesse des Nations.

Et la religion ? Un fait curieux : l'Allemagne, la Suisse, l'Amérique, que l'on nous cite sans cesse en exemple, quand on parle de régionalisme ou de fédéralisme, sont des pays de confessions protestantes. Nous écrivons à dessein ces derniers mots au pluriel marquant par là la diversité d'églises et de chapelles qui se partagent les fidèles, comme la Nation, elle, est partagée en États ou en Cantons. Cela n'a-t-il pas influé sur ceci ? On peut d'autant plus se le demander que la religion de la France est la religion catholique dont la première qualité, d'après les théologiens mêmes, est d'être une.

Et la langue, l'esprit français — Buffon professait que « le style c'est l'homme même » — ne convergent-ils pas vers le même point ? Nisard, trop peu lu aujourd'hui, en donne une magnifique définition : « L'esprit français, c'est l'esprit pratique par excellence », et plus loin, « c'est la réalité ». Pour la langue, qui est « l'image la plus exacte de l'esprit français », ses qualités sont, avec l'absence d'inversion, « la propriété,

la clarté, la précision » (1). Deux termes nous frappent dans cette définition : celui d'*esprit pratique*, et cette *absence d'invention*, que nous avons soulignés. L'esprit germanique ira toujours à la complication en matière politique et sociologique. C'est d'Angleterre que nous est venu notre première constitution par le canal de Montesquieu. Tout naturellement le Français passe outre. Il va droit devant lui. Il n'aime pas les inversions barbares et laborieuses : sa phrase et son gouvernement se contruisent avec logique et simplicité : un verbe, un sujet, un attribut ; un roi, un sujet et entre les deux un intermédiaire que les lie. Les rois furent, ne l'oublions pas, les premiers des Français : ils eurent plus qu'aucun autre le sens et l'esprit de la race : leur intérêt d'ailleurs se confondait avec celui de la Nation, et l'intérêt de la Nation étant d'être une, pour être forte, ils réalisèrent cette unité. Aussi croyons-nous que si un prince régnait à nouveau sur la France, il ferait peut-être quelque chose pour les libertés locales, pour la commune et le département, mais, nous estimons, contrairement à l'opinion de M. Ch. Maurras, qu'il ne régionaliserait en rien et serait ainsi dans la tradition du pays et de sa maison.

Nous faut-il une autre preuve, d'ordre psychologique ? C'est — et les régionalistes eux-mêmes le reconnaissent — le peu de popularité que les projets de réorganisation de la France en régions rencontrent auprès des masses. Il y a dans ce pays un merveilleux instinct de conservation et de vie, qui l'empêche de se passionner pour ce genre de réformes. Proudhon demandait aux provinces « de faire les premières entendre leur voix » (2) : si l'on attendait ce cri des provinces le régionalisme ne serait jamais réalisé.

Autre chose encore : n'êtes-vous point frappé de ce fait que notre grand siècle littéraire est le siècle de Louis XIV ? N'y aurait-il pas là une relation de cause à effet, en tout cas

1. Nisard, *Histoire de la littérature française*, chap. 1.

2. Proudhon, *op. cit.*, p. 242.

un curieux rapprochement ? Faut-il rappeler Malherbe et Boileau « tyrans des syllabes » ? Et la règle des trois unités ? Et l'esprit de discipline et d'uniformité qui emplit cette époque de notre littérature ? Coïncidence ? Cela commence à faire beaucoup de coïncidences et nous en avons cité quelques-unes !

Nous croyons donc que la France n'a pas l'esprit régionaliste. Ce dernier n'est, ni dans ses mœurs, ni dans ses traditions ; elle s'est faite à ses dépens et ce serait violenter sa nature et sa personnalité intime, que de lui imposer une réforme qu'elle ne désire, ni n'appelle et qui, peut-être, lui serait nuisible.

Nous allons successivement examiner les cadres, préconisés ou condamnés par les régionalistes : d'abord, ce centre nouveau qu'est la région ; ensuite, les anciennes subdivisions, le département, l'arrondissement, le canton et la commune. Après quoi nous attaquant à un argument historique, cher aux défenseurs de cette cause, — le cas de l'Alsace-Lorraine — nous verrons pour quelles raisons, lointaines et profondes, cet exemple de chez nous ne nous semble pas plus probant que ceux que l'on va chercher en Suisse ou en Amérique.

I. — La Région

S'il est un fait sur lequel tout le monde est d'accord, c'est que notre administration a besoin d'être renouvelée et réformée. Sur la nécessité d'élargir les libertés locales et de décentraliser, il y a presque unanimité. Mais, quand il s'agit de réaliser et de passer aux remèdes, s'accusent les différences et commencent les polémiques. Les uns, — et ce sont surtout les maîtres de nos facultés, les magistrats, les fonctionnaires, les membres de l'institut, — tiennent pour des réformes dans le personnel, les mœurs, les coutumes administratives, et préconisent la décentralisation ; les autres, qui se recrutent dans

les rangs des parlementaires, des hommes politiques, des journalistes, des publicistes demandent une refonte générale du système et sont pour une large régionalisation.

Les premiers veulent réparer la maison, les seconds prétendent la raser pour la mieux reconstruire.

Les modérés désirent une réforme administrative, les régionalistes une révision géographique qui, d'après eux, conditionne et doit entraîner fatalement la décentralisation.

Les départements leurs paraissent insuffisants ; il les faut élargir. Pour ce faire, les uns, comme MM. Hauser, Fèvre, Foncin s'inspirent de raisons purement géographiques ; d'autres comme M. Vidal de La Blache de raisons mixtes, à la fois géographiques et économiques ; un grand nombre de raisons purement économiques comme M. Hennessy ; enfin, il en est qui tracent au petit bonheur une carte s'imaginant de bonne foi avoir ainsi réalisé une réforme viable et logique, et, parmi eux, beaucoup adoptent, tel M. Hovelacque, la classique division des corps d'armée.

La multiplicité de ces projets, leur confusion, leur chevauchement, les intérêts qu'ils froissent, les réclamations et les colères qu'ils soulèvent : tout cela ne serait-ce pas une preuve qu'ils n'ont peut-être pas la vertu que leur prêtent si généreusement leurs auteurs ? N'est ce pas le signe que les régions ne se délimitent pas elles-mêmes aussi nettement que le croit M. Vidal de La Blache quand il proclame « qu'il faut aller à la rencontre de la vie, là où elle se manifeste, se guider sur elle » (1) ? Eh ! sans doute comme le constate à son tour M. Charles-Brun, « autour de Lyon, de Limoges, de Grenoble, de Marseille, de Nantes, il s'est formé sous la pression des circonstances, et, presque partout, hors de toutes doctrines, de véritables régions dont les organismes entreprennent des travaux en commun, établissent une région bancaire, préparent des voies au tourisme, s'outillent pour

1. Vidal de La Blache, *op. cit.*

la production » (1). Il n'en est pas moins vrai que ce sont là des faits isolés, que ce sont toujours, les mêmes villes, les mêmes centres, que citent les régionalistes et, qu'enfin, les régions ne se délimitent pas en général avec une netteté telle qu'elles s'imposent sans soulever des réclamations. C'est ainsi, comme nous le verrons plus loin au sujet de la question de la capitale régionale, que Chambéry refuse de reconnaître l'obédience de Grenoble.

Par ailleurs, s'imagine-t-on que l'administration va se réformer tout d'un coup parce que l'on aura agrandi les circonscriptions où elle se devra exercer ? Le mal ne vient pas de là, et n'est-ce pas au fonctionnarisme et à la paperasserie qu'il se faut directement attaquer ? Un Préfet administrera-t-il mieux trois départements conjointement qu'un seul ? Nous croyons, au contraire, que si c'est un piètre fonctionnaire, son coefficient d'erreur, d'impéritie ou d'incapacité, sera multiplié par trois et qu'il y a des chances pour que le gachis s'en augmente, que les affaires restent plus longtemps en souffrance. Oui, mais objectera-t-on, il y aura les libertés régionales qui serviront de contre-poids et rajeuniront l'administration. A quoi on peut répondre : N'est-il pas possible de décentraliser dans les cadres actuels et de satisfaire les libertés locales dans le département aussi facilement que dans la région ?

Admettons cependant, un instant, le point de vue régionaliste et la nécessité de vastes régions unitaires, c'est à-dire groupant dans un même cadre toutes les subdivisions actuelles de la France administrative, — militaire, universitaire, forestière, industrielle, agricole etc. — que va-t-il se passer ? A notre avis un dilemme se pose qui est sans issue : ou, comme le proposait M. Hovelacque (2) on va créer des régions

1. Charles-Brun, *Qu'est-ce que le Régionalisme* (le Correspondant, 25 septembre 1919).

2. Parmi les indépendants, il est des régionalistes, comme M. H. Mazel, qui vont plus loin encore et qui veulent que chaque région puisse légiférer libre-

très fortes, vraiment autonomes, vastes, unifiées, et, alors, on aboutit au fédéralisme et peut-être demain c'est l'unité nationale qui va se lézarder ; ou, de peur de verser justement dans cet excès, on créera, comme cela apparaît nettement par exemple dans le projet de M. Reibel, des régions de pure façade, sans autorité, sans liberté réelle dont l'existence aura pour résultat unique d'augmenter le nombre des fonctionnaires et qui, correspondant parfaitement à ce courant dont parle M. Barthélemy, qui accorde des satisfactions toutes de forme, tandis qu'on tend à imposer des restrictions de fond (1), on aura fait une œuvre à la fois inutile et ruineuse dont on pouvait parfaitement se dispenser.

L'objection dite de « l'unité nationale » est ordinairement dédaignée par les régionalistes. Ils la signalent, mais ne s'y arrêtent pas ; elle leur paraît négligeable. Il y a, cependant, encore, de nombreuses traces de particularisme, et les régionalistes le reconnaissent d'autant plus que c'est sur elles qu'ils se fondent pour justifier leur doctrine. Les mœurs, les coutumes, la religion même varient suivant les régions. Il y en France divers idiomes, — le Provençal, le Languedocien, le Catalan, le Breton, — et l'aspect physique de la race même ne se ramène pas à un type unique. Prenons garde en organisant des régions de ne pas faire prendre aux autochtones conscience d'eux-mêmes, de ne pas ressusciter de vieilles querelles, d'anciennes rivalités, qui sommeillent au fond de l'âme des provinces.

Des exemples ? Mais voyez simplement l'éternelle rivalité du Nord et du Midi. Et pour ce qui est du fédéralisme, voire du séparatisme, faut-il vous rappeler la crise viticole de 1907, quatre départements soulevés, — Aude, Gard, Hérault, Pyrénées-Orientales, — 800.000 manifestants à Montpellier, la démission en masse des municipalités, des troubles san-

ment, diriger son enseignement, créer des douanes, etc., ils aboutissent en somme au pur fédéralisme.

1. Voir J. Barthélemy, *op. cit.*

glants, la révolte de deux régiments constitués par le *recrutement régional*, et cette phrase qui revenait comme un leitmotiv : Si l'on ne nous donne pas satisfaction, nous constituerons un Etat indépendant avec la Catalogne. Il faut, il est vrai, tenir compte de l'enflure méridionale. Il y a loin des paroles aux actes. Les Méridionaux sont d'excellents Français malgré les odieuses et stupides calomnies de certains ; mais, enfin, le fait est là, le mot de séparatisme a pu être prononcé. La question des délimitations viticoles a amené en Champagne des troubles plus graves et plus répréhensibles. Non seulement on a parlé ici de séparatisme mais même de rattachement à l'Allemagne. On peut voir en consultant les journaux de l'époque de bien curieux écriteaux là-dessus. Souhaitez-vous que cet état d'esprit se généralise et qu'un jour de crise, de convulsion suprême, au lieu d'une France unie et forte, nous ayons une poussière de petits Etats rivaux ?

Cette crainte est telle, en particulier chez les régionalistes parlementaires, que les projets de beaucoup d'entre eux s'en trouvent amoindris, annihilés et en deviennent inexistants. Cela apparaît en particulier dans les dernières propositions faites par MM. Rognon, Peytral, Genoux et Reibel. M. Rognon n'ose pas se hasarder à créer de conseil régional. M. Peytral se borne à préconiser un conseil économique cependant qu'un préfet régional continue à prendre les arrêtés nécessaires et à *surveiller* les départements. M. Genoux nous annonce que l'administrateur général, nommé par le gouvernement, administrera avec les *pouvoirs du préfet actuel*. Enfin, dans le projet de M. Reibel, nous lisons à propos des préfets départementaux que « les attributions précédemment exercées par les sous-préfets leur sont dévolues » (1). Plus loin, nous apprenons que les fonctions du conseil régional « sont soumises aux

1. Projet Reibel, titre II, art. 8.

mêmes règles de procédure » que celles du Conseil général (1); et, pour finir, qu'on devra appliquer à la commission régionale, « les dispositions prévues pour la commission départementale, notamment par la loi du 10 août 1871 modifiée par les lois du 19 décembre 1876 et du 8 juillet 1899 (2). » Curieuses réformes qui utilisent les mêmes moyens, ne changent rien, et se contentent de créer des organismes inutiles, comme un conseil régional sans autorité ou des fonctionnaires nouveaux comme les sur-préfets de M. Reibel!

Au fait, quelles seront les attributions de ces conseils régionaux prévus par presque tous ces projets? Il faut distinguer.

Si, comme MM. Béchard, J.-B. Ruffin, De Maroussein, et parmi les parlementaires Raudot, Genoux, Reibel, on maintient les départements avec leurs conseils généraux on peut affirmer que l'ère des difficultés va s'ouvrir. Les conseils généraux ne supporteront pas d'être amoindris. Ils se défendront *unguibus et rostro* contre ce qu'ils appelleront les empiètements du Conseil régional; et ces assemblées rivales, faites cependant pour collaborer, se déchireront ou bien ne s'occuperont pas des affaires non seulement de la région, mais du département, et, une fois de plus ce seront les administrés qui feront les frais de ces querelles et de ces luttes. Ils les feront d'autant plus, les malheureux, qu'il y aura un double budget — celui du département et celui de la région, — une double source de centimes ordinaires et extraordinaires, qui non seulement s'additionneront, mais se multiplieront pour peu qu'un zèle sacré, une noble émulation, une sainte concurrence fassent éclore dans le cerveau de ces conseillers rivaux des projets d'agrandissement, de remaniement et de constructions (3).

1. *Id.* titre V, art. 24.

2. *Id.* Titre VII, art. 40.

3. C'est ici qu'apparaît l'avantage d'un projet comme celui de M. Colrat. En

Que si, au contraire, comme MM. Hovelacque, Beauquier, Hennessy on supprime, soit les départements, soit les conseils généraux, on ne voit pas pour cela, quelles attributions supplémentaires pourront échoir au Conseil régional en dehors de celles qu'avaient déjà les assemblées départementales. La région s'occupera, dit-on, des routes nationales de son ressort, de tous les chemins autres que ceux relevant des communes, des voies ferrées d'intérêt local, des œuvres d'assurances départementales ou régionales. Fort bien ; mais les départements, ne faisaient-ils pas déjà tout cela ? N'est-il pas possible même qu'ils le fassent mieux parce que les membres de leurs conseils sont sur place, plus directement intéressés et, surtout, moins surchargés que ne le seront les futurs conseillers régionaux ?

A vrai dire, certains régionalistes plus hardis, — tel M. Boucheron (1) — veulent que l'Etat se décharge sur les régions ainsi constituées de divers services de voirie, d'instruction publique, d'assistance, en leur abandonnant les ressources correspondantes. Certes, voilà d'excellentes intentions, et nous y applaudissons des deux mains. Mais est-il nécessaire de constituer des régions pour réaliser ces réformes ? L'Etat ne peut-il, par exemple, rendre nos universités autonomes et confier tel service d'assistance aux actuels départements ?

Les régionalistes cependant ne se rendent point. S'ils arrivent à convenir que le département exerce déjà les attributions qu'exercera la région, ou qu'il les peut exercer, celle-ci a, d'après eux, une incontestable supériorité et utilité pour tout ce qui concerne le point de vue économique, les grands travaux publics, les aménagements d'ensemble, industriels et agricoles, à réaliser. Nul ne songe à nier que certaines

évitant de créer une assemblée générale on évite la source même des conflits. Ces derniers paraissent peu à craindre avec la commission régionale qui est l'émanation des conseils généraux, et ne se meut que dans les limites mêmes fixées par ces derniers.

1. Voir *Revue générale d'Administration*, mars-avril 1913 et *Revue politique et parlementaire*, juin-juillet-août 1918.

questions, certains travaux, tel que le problème de la Loire navigable, ou celui du canal des deux mers ne dépassent le cadre d'un département. Mais qui empêche les départements de s'entendre et de coopérer? N'existe-t-il pas une loi votée en 1871? Et cette dernière mise au point, élargie, n'offre-t-elle pas un instrument, autrement souple et moins encombrant qu'une organisation rigide, permanente et coûteuse, faiseuse de fonctionnaires et de sinécures? Mais, dira-t-on encore, en dehors de travaux temporaires, il est des intérêts économiques permanents. Soit! Qu'on les satisfasse — et les décrets de M. Clémentel s'y sont employés, — mais croyez-vous pour cela, à la nécessité d'un organisme administratif permanent?

Il est aussi un autre argument, d'ordre financier celui-là, et que M. Boucheron (1) ne manque pas de nous présenter. Il existe actuellement, dit-on, des départements trop pauvres, obligés de mendier à l'Etat une subvention, afin de pourvoir aux dépenses de leur assistance publique, de leurs asiles d'aliénés, de leurs hôpitaux, des services d'instruction publique, des enfants assistés, des vieillards, etc... On s'élève alors contre le fonds de subvention; on le critique; on le taxe d'immoralité; on l'accuse d'enlever tout stimulant, de pousser au gaspillage et aux dépenses, et de nouveau, on propose de remédier à la situation en créant des régions. On cite en s'indignant deux chiffres extrêmes : le centime départemental a rapporté en 1912 une somme de 199.000 francs dans le Nord et de 8.000 francs dans les Hautes-Alpes. On ne peut pourtant pas accoupler les Hautes-Alpes avec le Nord! Le plus grand régionalisme ne va pas jusque-là. Il reste toutefois, pour être sérieux, que si l'on réunit trois départements pauvres, — la Lozère, l'Aveyron et le Tarn par exemple — la situation budgétaire ne sera pas améliorée parce que nous aurons trois pauvretés en une avec une région de plus. Il faut

1. Consulter Boucheron, *op. cit.*

dra, sous une forme ou sous une autre rétablir le fonds commun, pour venir en aide à ces régions pauvres. M. Boucheron lui-même est obligé d'en arriver là. Il constate en effet qu'en 1908 la matière imposable (le produit des quatre contributions) s'élevait à 88 millions 249.976 francs pour la Seine alors que le chiffre total pour toute la France atteignait 427.468.277 frs., ce qui donnait comme base aux centimes additionnels de ce département le cinquième du revenu total du pays. La Seine serait donc, grâce au nouveau système régional, et avec elle certaines circonscriptions comme le Nord, favorisée au détriment des autres régions. M. Boucheron propose en conséquence de calculer exactement en décentralisant quelles seraient les recettes et les dépenses exactes de chaque nouvelle région et de *rétablir dès lors un fonds de subvention* (c'est nous qui soulignons) analogue à celui qu'institua la loi de 1871. L'ampleur de la correction serait moindre, prétend-il, avec 20 régions qu'avec 86 départements. N'est-il pas amusant ce réformateur audacieux qui supprime le fonds de subvention au début de son article et le rétablit à la fin ? Il y aurait peut-être un ou plusieurs moyens de supprimer le fonds de subvention, comme nous le montrerons dans le chapitre final de cette thèse ; mais le régionalisme en lui-même est incapable par sa seule vertu de résoudre cette difficulté comme du reste toutes les autres que nous avons déjà rencontrées.

C'est toujours la même erreur à la base, toujours le même point de vue naïvement optimiste : Faisons une carte, créons des régions et tout va s'arranger comme par enchantement. Hélas ! il n'y a plus d'enchanteurs !

Ce qui nous frappe le plus dans cette obstination de certains régionalistes à vouloir créer de vastes régions, concentrant, dans un même cadre, administration, armée, universités, intérêts économiques, agricoles, industriels, etc..., ce qui nous frappe, c'est que ceux-ci n'ont pas l'air de se douter

centralisatrice et néfaste » (1). C'est le contraire de la vie et de ce qui existe ; c'est vouloir se boucher les yeux pour ne point voir et les oreilles pour ne point entendre. On peut cependant trouver une autre solution, moins simple à la vérité, mais plus proche de la réalité, comme nous l'indiquons dans notre conclusion.

La Région unique est si peu pratique qu'elle soulève tous les jours les plus vives et les plus justes réclamations. Comme nous le faisons remarquer plus haut elle s'impose si peu et son unité est si factice que, sur des centaines de projets de division de la France en régions, on n'en trouverait peut-être pas dix qui concordassent dans toutes leurs parties. Pour ne citer qu'un exemple, que nous connaissons personnellement, M. Hennessy et M. Clémentel, essayant de tirer parti de la carte régionaliste due à M. Vidal de La Blache, se trouvent souvent en contradiction. C'est ainsi que le premier propose la création d'une région à tendances viticoles, réunissant le Gard, l'Hérault, l'Aude et les Pyrénées-Orientales (2), et que le second, séparant le Gard de ce centre d'attraction qu'est Montpellier, le rattache à Marseille et paraît partisan d'une réunion des trois départements restant et de l'Aveyron (3).

Voilà pour les théoriciens, mais voici pour les populations. Celles-ci, quand on parle de les unir à tel ou tel groupement, s'émeuvent et se fâchent. Des divergences, des jalousies, des incompatibilités apparaissent qui ne sont pas faites pour faciliter la solution du problème. Nous l'avons dit dans une autre partie de cette étude : Seules les grandes villes sont favorables à la régionalisation, car elles y voient un moyen de dominer et de s'accroître ; les autres s'en désintéressent ou sont hos-

1. G. de Fonclare, *le Savoyard de Paris*, 5 mars 1921.

2. Voir le rapport de M. J. Hennessy du 6 février 1918 (Documents parlementaires, n° 4.285).

3. Voir le rapport de M. Clémentel au Président du Conseil des ministres, annexe, p. 144.

tiles. Quand deux cités d'égale importance ou à peu près, où dont l'une a joué un rôle historique, tandis que l'autre apparaît comme un centre économique, s'opposent, la lutte prend un caractère de violence qui fait mal augurer de l'entente dans la future région. Chacune veut être capitale et commander ; aucune ne veut obéir. Il semble qu'il n'y ait pas de solution et on peut se demander comment nos faiseurs de projets se tireront de ces mauvais pas. Le cas de Grenoble et de Chambéry est typique (1). Une polémique très vive s'est engagée, il y a quelques mois à ce sujet, entre MM. L. Vibert et G. de Fonclare, chacun apportant ses arguments, ses autorités, l'un invoquant un article précédemment paru de M. L. Blanchard et *l'Histoire de la Savoie* de M. L. Dimier, l'autre l'opinion du maire de Moutiers et les nécessités économiques de l'heure actuelle, tous deux ayant des partisans et des adversaires, passionnant l'opinion publique et la divisant, sans arriver à réaliser l'union et la concorde si nécessaires. Ils s'accordent sur un seul point et c'est pour blâmer également le projet de M. Reibel.

Quoiqu'il en soit, que l'on adopte ce projet ou tout autre analogue, il paraît difficile, sinon impossible, de constituer des régions homogènes, animées d'un esprit d'entente et d'union, surtout si l'on est persuadé ainsi que MM. Vidal de la Blache, Hennessy, Reibel, et en général tous les régionalistes, qu'il faut créer des régions égales en superficie et en population. Certes une loi peut demain entrer dans cette voie et délimiter 15, 20 ou 25 circonscriptions, mais, en même temps, elle fondera autant de petits parlements où les mécontentes et les inimitiés locales attendront une dangereuse acuité que ne connaît point notre Parlement national, auquel cependant nous reprochons tant de choses. Faut-il ajouter que les querelles religieuses, les ressentiments politiques, toute la vilaine cuisine électorale que l'on a tenté d'abolir en

1. Consulter pour plus de détails la *Collection du Savoyard de Paris*, des mois de janvier, février, mars 1921.

supprimant le scrutin d'arrondissement, trouveront là un merveilleux terrain de culture ? Nous ne savons si dans les futurs parlements de Savoie, de Languedoc ou du Lyonnais, on arrivera à s'entendre sur les questions économiques, mais ce que nous savons bien c'est qu'on y parlera pour ou contre le cléricalisme, pour ou contre l'armée, pour ou contre l'école laïque. On parlera à la session de Pâques, on parlera à la session d'octobre, on parlera au cours des sessions extraordinaires ; mais réalisera-t-on une œuvre utile, fécondera-t-on l'initiative privée, augmentera-t-on les forces vives du pays ? Cela, comme disait l'autre, c'est une autre histoire.

II. — Les anciens cadres et l'idée régionaliste

Que deviennent, dans les changements prévus et la constitution de circonscriptions plus étendues les subdivisions classiques de la France moderne, arrondissements, départements, cantons et communes, vieilles aujourd'hui de 130 années ? Fait-on table rase du passé, ou certaines trouvent-elles grâce devant les innovateurs ? il faut distinguer. Nous nous retrouvons ici en face de la même mêlée confuse et contradictoire où se débattent les auteurs de projets régionalistes. En désaccord, sinon sur le principe, mais en tous cas sur l'application de ce principe et la délimitation des futures provinces, ils ne le sont pas moins sur les modalités de la réforme préconisée. Les uns anathémisent le département et veulent sa mort, les autres l'incorporent tel que, plus ou moins modifié ; d'autres faisant haro sur l'arrondissement le chargent de tous les péchés d'Israël, cependant qu'il en est pour voir en lui la division essentielle et première de la France ; le canton prôné et célébré comme devant être la cellule-mère de la réforme administrative est dédaigneusement rejeté dans le néant par un grand nombre ; et, si tout le monde s'accorde à vouloir augmenter la somme des libertés communales les moyens et

les voies proposés n'en diffèrent pas moins presque à l'infini, selon les tempéraments, les préjugés, les craintes ou les espérances d'un chacun.

Le département apparaît en l'affaire, au moins théoriquement, comme le grand menacé. A peine était-il constitué qu'il voyait déjà se dresser des ennemis contre lui. Le nombre en a depuis augmenté et, aux anciens reproches de n'avoir trop souvent respecté ni la géographie, ni l'histoire, ni les intérêts économiques, ni les mœurs, ni les terroirs, le progrès moderne, avec la vapeur, l'électricité, le télégraphe, a permis d'en ajouter un autre, celui d'être trop exigü et de trop morceler le territoire.

Une des critiques certainement les plus sérieuses et les plus approfondies qui en aient été faites, est celle de M. Foncin. Ce dernier s'attache à montrer comment la Constituante qui voulait d'abord « diviser non le royaume mais les provinces », les diviser, non les détruire, les respecter, tout en les partageant en un certain nombre de départements, fut, peu à peu, entraînée sans doute « pour détruire l'idée de province » comme le demandait Thouret (1). Evidemment, conclut le géographe, avec de tels *à priori* et de tels principes, on ne pouvait aboutir qu'à une œuvre bâtarde et artificielle. « Les départements ont, dit l'auteur, un défaut capital, qu'ils ne correspondent pas à des régions naturelles. Les deux tiers sont incohérents à divers degrés. Le département de l'Aisne, par exemple, juxtapose des lambeaux de Picardie, d'Ile-de-France et de Champagne ; il est découpé, comme en tranches, en quatre vallées parallèles... On s'étonne de trouver ensemble : dans le département des Landes, le promontoire de la Chalosse et la mer des sables Landais ; dans le département de la Haute-Loire, vallée de Loire et vallée d'Allier, Brioude et Velay. Le département du Nord comprend cinq petites régions différentes. Le département du Pas-de-Calais

1. P. Foncin, *Régions et pays*, p. 19 et sq.

essaie en vain d'unir le Boulonnais et l'Artois » etc. (1). Au total, nous avons, d'après lui, trente départements plus ou moins homogènes, parmi lesquels six le sont véritablement, onze médiocrement et treize approximativement. D'autre part il en trouve cinquante neuf, soit les deux tiers, incohérents à divers degrés (2).

Malgré la sévérité de P. Foncin et ces reproches, en partie méritées, le département a cependant trouvé grâce devant une importante fraction du parti régionaliste. Comme on a pu s'en rendre compte par le tableau publié à la fin de notre deuxième chapitre, un grand nombre de régionalistes veulent le conserver intégralement ou avec quelques modifications secondaires, et beaucoup de parlementaires sont d'avis, nous l'avons également vu, de le maintenir, en particulier M. Reibel. Voici au surplus des témoignages directs. M. Delavergue déclare : « je ne suis pas de ceux qui regrettent l'institution des départements. On aurait pu garder plus de ménagements pour les deux ou trois provinces qui résistaient au fractionnement mais presque toutes ont accueillies avec satisfaction une division qui a plus de causes, naturelles et historiques, qu'on ne le croit (3). » M. de Ferron fait observer que : « la division opérée en 1790, n'a pas rompu les affinités naturelles et que les départements ne sont pas des créations aussi artificielles qu'on l'a soutenu » (4). M. Vidal de La Blache lui-même concède que le département ne mérite pas les accusations dont il a été parfois l'objet (5) ; et M. Charles-Brun qui, par ailleurs, condamne le département, reconnaît cependant qu'on a peut-être « exagéré la hâte et l'illogisme avec lesquels les Constituants établirent la division départementale (6) ».

1. P. Foncin, *id.*, p. 21.

2. P. Foncin, *les Pays de France*.

3. L. Delavergue, *les Assemblées provinciales* (Préface).

4. De Ferron, *Institutions municipales et provinciales comparées*, p. 33. et sq.

5. Vidal de La Blache, *op. cit.*

6. Charles-Brun, *la Division de la France en régions* (Rapport présenté au XVII^e Congrès national de la Propriété bâtie, p. 4).

Où sont les raisons de cette complète ou demi-indulgence ? Ne serait-ce pas que le département est, malgré tout, un organe viable, qui a rendu et qui peut rendre encore des services ? On objecte, il est vrai, qu'il manque d'unité géographique : mais les anciennes provinces étaient elles impeccables à ce point de vue ? Nous avons dit, au début de notre étude ce qu'il fallait en croire et nous avons, à l'appui de nos affirmations, cité les travaux de MM. Prentout, Pfister, Febvre, Devau, Demangeon, Blanchard et Vacher. Le facteur géographique nous apparaît secondaire, et cela d'autant plus, que les départements existent depuis cent trente ans, qu'ils sont comme on l'a dit cent fois, entrés dans nos mœurs, et que le souvenir même des anciennes provinces tend à s'effacer chaque jour davantage dans la mémoire populaire. Demandez par exemple à un paysan de l'Hérault ou de l'Aveyron quel est son pays d'origine, il n'ira pas vous répondre : « Je suis Languedocien ou du Rouergue ; » mais, bel et bien : « je suis de l'Hérault ou Aveyronnais. » On cite, il est vrai, le cas des Bretons, des Normands, des Provençaux. D'accord ; mais ce sont des exemples isolés, et quant au fait que, pendant la guerre, on a dit la bataille de Flandre ou la bataille de Champagne il nous apparaît puéril, car on disait également la bataille de la Somme, la bataille de l'Yser, la bataille de Verdun. Le vrai, c'est que le département a pris conscience de lui-même, qu'il a fini par acquérir une personnalité, parfois très pointilleuse et très jalouse, et qu'à la place des grandes provinces de l'ancien régime se sont recrées quatre-vingt-six petites provinces. Il a acquis une vie forte, solide, réelle. Il a fini par créer des liens, des intérêts, des habitudes. Voulez-vous une preuve de cette vitalité ? Le développement remarquable du réseau ferré d'intérêt local l'atteste hautement. En quelques années il a atteint une longueur de 10.000 kilomètres et représente une dépense globale, qui dépasse un milliard cinq cents millions de francs. Une loi bouleversant cet ensemble, déjà cimenté et lié, risque de soulever bien des désillusions, bien

des difficultés, bien des colères. Il sera sage, croyons-nous, de le conserver tel que, ou, du moins, si l'on veut pour améliorer l'œuvre des Constituants détacher ça et là, quelques arrondissements et les rattacher ailleurs, ne le faire qu'avec prudence et l'appui de l'opinion.

Les régionalistes reconnaissent assez volontiers le bien fondé de cette observation ; mais, usant d'une autre tactique : si le département, disent ils, a rendu des services, il ne correspond plus aux besoins de notre époque. La vapeur et l'électricité ont aboli les distances ; on peut traverser la France en un jour d'un bout à l'autre ; par le fait, ces circonscriptions sont devenues trop étroites et demeurent comme un vestige archaïque. De prime abord ce raisonnement est impressionnant et paraît impeccable, Mais il n'y a là, qu'une apparence et les tenants du régionalisme n'ont envisagé, semble-t-il, qu'une face de la question. Il est vrai en effet que nous allons plus vite qu'autrefois, mais la vie s'est également transformée : des besoins sont nés qui n'existaient pas, les grandes villes ont cru en importance, le commerce et l'industrie ont pris un essor considérable, enfin les préoccupations et la législation sociales, inconnues il y a cent ans, ont acquis de nos jours une importance de premier ordre. Il est vrai que le préfet peut, plus rapidement qu'autrefois, parcourir sa circonscription et transmettre avec la vitesse de la lumière ses ordres d'un bout à l'autre du département, mais en même temps sa charge est devenue plus délicate, plus complexe. Que de problèmes qui ne se posaient pas ! que des questions nouvelles, dont il se faut occuper ! Et le budget, avec ses emprunts considérables, ses impôts croissants sans cesse, ses dépenses d'assistance, de salubrité et d'hygiène, jadis réduites ou inexistantes, ne croyez-vous point qu'il puisse occuper largement, sans parler des travaux en cours et de l'entretien de ce qui existe déjà, les loisirs d'une assemblée départementale ? Les partisans de la décentralisation ont demandé que fut ôté au Parlement le contrôle des projets et des bud-

gets locaux. Ne serait-ce pas revenir en arrière et décentraliser à rebours que de concentrer ces attributions, multiples, complexes et tous les jours plus nombreuses entre les mains d'une assemblée de région, sorte d'intermédiaire, assurant la liaison des Chambres aux pouvoirs locaux? Où est la liberté et où est l'esclavage? N'est-ce pas évident? Il ne serait peut-être pas inutile de rappeler ici la formule de Nancy, et s'il existe vraiment des intérêts régionaux qui empêche de les réaliser comme nous l'avons déjà dit par des ententes inter-départementales temporaires?

Nous avons dit également plus haut ce qu'il faut penser de l'argument financier qui prétend que le régionalisme ferait disparaître les départements trop pauvres et indirectement le vieux fonds de subvention. Nous n'y reviendrons pas.

Faut-il se prononcer? Nous sommes pour le maintien du département qui nous apparaît « comme la région administrative qui existe déjà dans un cercle assez large pour obtenir des résultats féconds, assez étroit pour ne pas menacer l'équilibre national lui-même » (1).

M. Imbart de La Tour qui affirme ainsi sa foi en le département est en revanche un ennemi de l'arrondissement. Ce dernier joue vraiment de malheur, il a des adversaires dans tous les camps et nombreux sont ceux qui souhaitent sa disparition. La faute en est sans doute à ce qu'on a appelé la politique d'arrondissement « ou, selon le mot fameux de M Briand, des mares stagnantes ».

Il faut avouer aussi qu'il a une assemblée bien inexistante qui lui fait du tort dans certains esprits. Est-ce tout? On l'accuse encore de n'être « qu'un agglomérat de fonctionnaires. Il possède des bureaux et non des biens; ses affaires sont des dossiers (2) ». Puis il y a aussi le couplet sur les sous-préfets et les économies. La suppression de ces fonctionnaires

1. G. Imbart de La Tour, *op. cit.*, p. 209.

2. *Id.*, *op. cit.*, p. 212.

est une clause de style de tous les programmes. Chaque année ou presque un député animé du plus pur zèle fiscal escalade la tribune, dénonce l'inutilité des sous-préfets et réclame leur suppression que l'assemblée vote aussitôt avec enthousiasme. Le Sénat refuse régulièrement de suivre la Chambre dans cette voie et tout est dit. On n'en parle plus. Les sous-préfets ont fini par s'y habituer. Les auteurs de projets de régionalisme administratif n'ont pas manqué de préconiser cette réforme. MM. Hovelacque, Cornudet, Rognon, Reibel ont demandé la suppression de l'arrondissement (1).

Cette partie du projet de M. Reibel a été appréciée sévèrement par un grand nombre de régionalistes et de décentralisateurs. L'un d'eux, jugeant sans indulgence l'ensemble de la proposition de loi, et plus particulièrement cette suppression de l'arrondissement, écrivait : « On aura fait de la centralisation régionale, on ne lui aura pas donné la contre-partie nécessaire d'un affranchissement, d'une décentralisation des « pays » ! Il y aura 20 ou 25 sur-préfets de plus, pas un préfet de moins et 325 petites et moyennes villes de France, foyers d'une ancienne vie personnelle qui, intelligemment administrées, peut rebrillier de tout son éclat, vont descendre de tout un degré » (2). L'argument n'est pas méprisable. Nous l'avons déjà dit, un régionalisme qui concentre tout dans une région unique, à capitale unique et qui, aggravant son cas, diminue l'influence et l'attraction des villes secondaires, en particulier des chefs-lieux d'arrondissement, fait de la décentralisation à rebours : à la centralisation parisienne, lointaine, voilée, atténuée, il substitue la tyrannie locale immédiate.

D'ailleurs elles ont une utilité ces villes, elles sont le centre de la plus vieille division de la France, la plus logique

1. M. Ch. Beauquier supprime les sous-préfets, mais garde l'arrondissement qui a à sa tête un sous-commissaire. N'est-il pas permis de trouver qu'il n'y a là qu'un changement de mot et que sous-commissaire et sous-préfet s'équivalent ?

2. Ch. Mauras, *l'Action Française*, 5 janvier 1921.

la plus persistante du « pays » ou *pagus* qui, après une courte éclipse durant la révolution, ressuscita sous la main de Napoléon. C'est commettre une erreur, à la fois historique, géographique et même administrative, que de la vouloir rayer de la carte.

On fera des économies, dit-on, on pourra supprimer certains fonctionnaires et en particulier réduire le nombre des tribunaux d'arrondissement, voire les faire à peu près tous disparaître. Ce serait, croyons-nous, un faux calcul. D'abord, l'administration est faite pour les contribuables et non ceux-ci pour l'administration ; ce serait aussi une économie à l'envers, et pour les justiciables et pour l'Etat, que de faire faire inutilement, tous les huit ou quinze jours, cinquante ou soixante kilomètres à cent ou deux cents plaideurs ou témoins.

Quant au sous-préfet sa disparition s'impose-t-elle vraiment ? Nous ne le croyons pas et cela pour plusieurs raisons. La plus grosse objection qu'on pouvait faire contre son existence était son rôle de quasi agent électoral. Le scrutin d'arrondissement a vécu, nous avons le scrutin de liste ; ce reproche tombe. En revanche, il joue auprès des petites municipalités un rôle très utile de conseiller et de surveillant : le maire qui ne sait comment établir ou équilibrer son budget va trouver le sous-préfet, un jour de foire ou de marché, et il revient chez lui avec le renseignement demandé. Ce dernier d'ailleurs, pour peu qu'il ait un peu d'esprit d'initiative, provoquera des demandes, se fera tenir au courant et rendra ainsi d'inappréciables services. Que de bévues, que d'illégalités évitées ! Réduire à quatre-vingt-six le nombre de ces tuteurs officieux des communes rurales, qui forment l'immense majorité des 36.000 communes de France, n'est-ce pas excessif ? Le préfet, même aidé par son secrétaire général, n'aura pas le temps de s'occuper de ce surcroît d'affaires. De plus le chef-lieu du département est loin par rapport au chef-lieu de l'arrondissement. Quoi qu'on en ait dit les moyens de communications ne sont pas en grand progrès

dans les campagnes ; on use beaucoup encore du cheval et de la voiture, et on va au centre le plus proche. Se rendre au chef-lieu du département est une cause de dépenses considérables, frais de route et frais de séjour, sans compter les journées perdues. En fin de compte l'économie réalisée par la suppression des sous-préfets apparaît comme un leurre, et c'est une fois de plus le contribuable qui fait les frais de l'expérience. Ajoutez à cela que nombreux seront les maires qui ne voudront pas se déranger pour aller trouver le préfet et qui laisseront les affaires de la commune à la dérive et au gâchis. Certes, ici encore, il faut des réformes, mais ce n'est pas la solution géographique trop radicale qui changera quelque chose : il faut aller jusqu'au fond des choses, jusqu'au roc.

Par une curieuse contradiction la plupart de ceux qui condamnent l'arrondissement n'ont pas assez d'éloges pour le canton. C'était le cas des signataires du programme de Nancy et de MM. Deschanel, Hovelacque, L. Martin, Boucheron, etc. M. Peytral est partisan de conseils cantonaux, mais seulement avec le caractère de groupements économiques et sans supprimer l'arrondissement. M. Genoux, qui conserve tous les cadres existants, demande toutefois la création d'une assemblée cantonale qui se réunirait deux fois par mois. Quant à M. Rebel il ne prévoit pas d'autres subdivisions dans la région que le département (1). Ajoutons que M. Barthélémy, sans avoir de haine spéciale contre l'arrondissement, verrait avec plaisir le canton érigé en subdivision active du territoire. MM. Rathier, Goblet, Colfavru, M. Faure, H. Michelin, en particulier en 1887, 1893 et 1896, ont déposé, eux aussi, des projets d'organisation cantonale (2).

1. M. de Lanjuinais dans son projet du 8 avril 1895 crée une subdivision qui n'est, ni le département, ni l'arrondissement, ni le canton, et qu'il appelle district. Il en prévoit 126 à répartir entre 23 régions.

2. M. Colrat conseille la suppression de l'arrondissement. Il ne s'est pas rendu compte assez nettement, nous semble-t-il, et de l'importance de cette

Les uns préconisent le canton parce que, supprimant l'arrondissement, ils comprennent la nécessité d'une subdivision ; les autres y voient un moyen d'affranchir les communes en les groupant, en les associant dans le canton. Jusqu'à la loi de 1890 les communes de cantons différents ne se pouvaient associer ; mais disent-ils la loi est cependant incomplète, parce qu'elle compte trop sur l'initiative privée et que le syndicat n'est pas un être durable. La constitution du canton constituerait une association obligatoire et permanente.

Aux tenants de la première opinion on peut répondre que ce n'était vraiment pas la peine de supprimer l'arrondissement, qui est la cellule, le « pays », la division naturelle par excellence, pour lui substituer une subdivision artificielle et de trop peu d'étendue. Ces régionalistes agissent là avec inconséquence. Ils préconisent de larges ensembles et aboutissent à un morcellement, à un émiettement des circonscriptions existantes. « Il n'y a pas avantage à créer de petites circonscriptions décentralisées. C'est dans les circonscriptions trop petites que se manifestent les inconvénients signalés par les adversaires de la décentralisation : la partialité et les tracasseries du pouvoir central » (1). Peut-être, objecterait-on du coup : Et la commune ? Sans doute, les communes sont de petites circonscriptions ; mais, du moins, représentent-elles une institution naturelle et qui vit. Il serait au contraire inutile et dangereux de créer des groupements artificiels à peine plus grands que ces dernières. Quant à

circonscription, qui est la division essentielle de la France et de l'utilité des sous-préfets, par qui administrent les préfets, qui sont les conseillers des maires et peuvent demain jouer un rôle plus important encore. Qui plus est, il remplace l'arrondissement par le canton et le sous-préfet, indirectement, par un agent technique qui guidera les assemblées cantonales. Or, *ipso facto*, ces conseillers seront plus nombreux que les actuels sous-préfets, ce qui sera loin de réaliser une quelconque économie. Alors, pourquoi cette réforme ? Au surplus, croit-on que la réunion de quelques braves maires ruraux, aux connaissances juridiques plutôt restreintes, et peu capables par ailleurs de s'abstraire de leurs occupations journalières, donnera, au point de vue administratif, des résultats appréciables ?

1. Haurion, *op. cit.*, p. 31.

prétendre que le canton réalisera les syndicats de communes, nous restons sceptiques. En matière d'association, les cadres rigides sont toujours regrettables, et les particuliers s'insurgent volontiers contre l'intrusion de l'Etat et de ce qui est officiel. D'ailleurs les communes ainsi unies n'auraient pas toujours nécessairement des intérêts communs et pourraient, au contraire, en avoir avec celles des cantons voisins. Alors ? La loi de 1890 nous apparaît comme plus souple et plus pratique.

Par ailleurs, il faudra un budget à l'assemblée cantonale. Où le prendra-t-on ? Sur les ressources sans doute du département et de la commune. Et dans ce cas : ou ces conseils auront de l'autorité et de l'initiative, ou ils n'en auront pas. Dans la première hypothèse, cela entraînera des conflits avec les conseils généraux et portera facilement atteinte à l'esprit et aux libertés des communes ; dans la seconde, ils apparaissent comme tout à fait inutiles. Au total, l'organisation cantonale nous semble fort peu désirable. L'expérience malheureuse de la Révolution n'est pas pour nous convertir.

Reste la commune. A vrai dire les régionalistes n'apportent pas de solutions originales et personnelles. Les auteurs de projets parlementaires, comme MM. Raudot, Hovelacque, Hennessy, Reibel, etc., n'en donnent pas le statut. Ils semblent sous-entendre que la question recevra une solution par la suite. M. Ch. Bauquier, plus explicite, déclare à la fin de son projet : « La situation des communes sera réglée ultérieurement(1). » Les partisans de la décentralisation sont plus explicites, M. Deschanel, en particulier, voudrait que l'administration au lieu d'être le fait d'un seul, du maire, soit comme dans l'ancienne France et dans la plupart des pays étrangers au pouvoir du corps municipal tout entier, voire même en partie à la disposition des habitants groupés dans de grandes com-

1. M. Colrat a l'air partisan d'une déconcentration en faveur des maires par quelques retouches faites à la loi de 1884.

missions d'étude et de réalisation. Nous avouons que ce projet, évidemment séduisant, nous paraît quelque peu chimérique. Il a été dit depuis longtemps que si délibérer est le fait de plusieurs, administrer est le fait d'un seul. C'est, croyons-nous, le seul moyen d'obtenir un peu de cohérence et de continuité. En ce qui concerne les autres réformes, en particulier l'organisation de la tutelle, nous en parlerons plus longuement dans le chapitre suivant où nous exposons, en concluant, les solutions que nous préconisons.

III. — Le cas de l'Alsace-Lorraine

Nous avons réservé jusqu'à présent un argument, cher aux régionalistes, et qui a son importance puisque notre actuel président de la République, M. Millerand, lui doit son ralliement aux projets de division de la France en régions, — un argument qui, depuis notre victoire de 1918, a pris une signification toute particulière et pesé dans la balance : le cas de l'Alsace-Lorraine.

L'Alsace-Lorraine nous est revenue autonome ou presque, en tout cas très largement décentralisée, avec un développement remarquable de ses libertés locales et, ce qui ne gâte rien, une prospérité économique, industrielle, agricole, qui a tout l'air, de prime abord, d'en être la résultante logique. M. Millerand déclarait en novembre 1919 : « Nous venons de reprendre nos chères provinces d'Alsace et de Lorraine. Depuis huit mois j'ai l'honneur d'être à leur tête, de les administrer : je vous assure que, si elles ont beaucoup à puiser chez nous, nous avons beaucoup à apprendre chez elle, notamment au point de vue de la décentralisation, de la gestion sur place des intérêts locaux et régionaux. L'Alsace et la Lorraine peuvent nous fournir des enseignements, nous donner des modèles, qui je l'espère, seront bientôt suivis par la France entière. (1) »

1. Millerand, Discours programme de Ba-Ta-Clan.

Depuis le traité de Francfort l'Alsace-Lorraine formait un Etat dépendant de l'empire allemand, ou, comme on l'appelait une « terre d'empire » ; mais, néanmoins, elle avait acquis une certaine indépendance et, nous le répétons, une quasi-autonomie. Strasbourg en était la capitale avec un gouverneur (*Statthalter*), nommé pour le pouvoir central et une assemblée provinciale (*Landtag*). Celle-ci comprenait deux chambres : la première composée de hauts fonctionnaires, évêques, pasteurs, le président du tribunal supérieur, d'un représentant de l'Université, des grandes villes, des Chambres de commerce importantes, des agriculteurs, de la classe ouvrière, enfin de certains membres d'origine allemande demeurant dans le pays et désignés par l'Empereur ; la seconde, Chambre populaire, élue au suffrage universel. Il existait enfin un ministère d'Alsace-Lorraine résidant à Strasbourg ce qui achevait de donner à la cité un aspect de capitale.

Au point de vue administratif, on avait à la base la commune avec son conseil et son maire (*bürgermeister*), officiellement appointé, ce qui en faisait une sorte de professionnel, nommé par l'Empereur dans les grandes villes et par le Préfet dans les autres. Les cantons français avaient été conservés mais remaniés, les onze arrondissements transformés en vingt-trois cercles et les trois départements en trois districts. Chaque Alsacien trouvait au cercle (*kreiss*) à moins d'une journée de son domicile, tous les petits chefs de service locaux ayant qualité pour trancher les affaires courantes sans envoi de dossier à Colmar ou à Strasbourg. On résolvait sur place nombre de difficultés et le *kreiss-director* jouait évidemment un rôle autrement actif que nos actuels sous-préfets. Ajoutez que les communes avaient établies des caisses spéciales pour faciliter le crédit sous caution au petit commerce et à l'agriculture. Les assurances contre la maladie, les accidents et l'invalidité, avaient pris un gros développement. La Presse était libre sous dépôt d'un cautionnement et la responsabilité, mieux établie qu'en France, pesait sur l'au-

teur de l'article et l'éditeur du journal. Un service d'hygiène, très rigoureux, exigeait, une déclaration obligatoire pour certaines maladies. Ajoutons que les fonctionnaires inférieurs étaient Alsaciens et qu'on les nommait sur place, tandis que les autres venaient d'Allemagne.

Tel était le régime en vigueur quand les provinces, perdues en 1871, sont rentrées dans la patrie française, le 11 novembre 1918. Comment allait se faire la transition, entre notre système centralisé et cette presque autonomie ? En réalité, on commença par commettre des maladresses. M. Jeanneney, sous-secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil, fut chargé de coordonner à Paris même les travaux des diverses administrations d'Alsace-et-Lorraine. On nommait en outre trois commissaires, en Lorraine, en Haute-Alsace et en Basse-Alsace, ce dernier, M. Maringer, avec le titre de Haut-Commissaire. Il n'avait d'ailleurs aucune autorité réelle, car les bureaux étaient à Paris. Cette centralisation intempestive et la question religieuse amenèrent de nombreux et parfois pénibles malentendus. Au point de vue municipal la suppression des maires de carrière causa également des difficultés et l'on fut obligé de les rétablir sous une forme déguisée. Des protestations s'élevèrent. L'abbé Wetterlé, M. Prevel maire de Metz, le Dr Pfleger, l'*Union populaire républicaine* se firent les interprètes des Alsaciens-Lorrains. Le gouvernement, enfin convaincu, nommait le 21 mars 1919, M. Millerand Haut-Commissaire avec des pouvoirs très étendus, par délégation permanente du Président du Conseil, qui lui permettait de régler sur place les affaires locales.

Il fit d'ailleurs merveille dans son rôle et amena l'apaisement. Un conseil supérieur, sorte d'assemblée régionale anticipée l'aidait dans sa tâche. Ce conseil donnait son avis sur le budget, les travaux publics, les emprunts des départements et des communes, les projets de loi et règlements d'ordre administratif et économique intéressant l'Alsace-Lorraine. Ce système s'est depuis lors stabilisé. Un projet de loi, portant

institution d'un conseil régional en Alsace-Lorraine, déposé le 22 janvier 1920, après un rapport de M. Pfleger du 21 avril et un autre de M. Paul Raynaud du 14 juin a été définitivement adopté.

Voilà où en sont les choses et les régionalistes ne manquent pas de dire : le régionalisme a fait ses preuves en Alsace ; il donne d'excellents résultats ; cet exemple doit être étendu à toute la France. « Nous ne pouvons admettre, écrivait M. Ch. Guyot en 1919, que le régime provincial puisse être limité aux pays reconquis. Pourquoi les Lorrains non annexés, les Champenois, les Bourguignons et, successivement, tous les autres membres de la patrie française, ne jouiraient-ils pas, eux aussi, du bénéfice d'une organisation plus libérale que l'on aura jugé bonne et avantageuse pour leurs frères réunis ? » (1) Pourquoi ? Ce sont les régionalistes eux-mêmes qui vont, à leur corps défendant, nous en fournir la raison. Une citation de M. Charles-Brun, qui en englobe deux autres y suffira : « L'Alsace n'est pas un pays d'uniformité, dit M. Helmer ; elle est particulariste, elle a, dit M. l'abbé Wetterlé, une « individualité ethnique ». Le peuple alsacien, continue le premier (M. Helmer), a l'esprit démocratique, il aime à prendre lui-même l'initiative dans les choses de la vie publique. Respectez cette tendance. » Ajoutez-y que ce peuple si longtemps, si courageusement protestataire, est accoutumé à la résistance et précisément sur le terrain du particularisme » (2).

N'êtes-vous point frappé par ces termes : *individualité ethnique, accoutumé à la résistance* ? Ils sont, nous semble-t-il, particulièrement symptomatiques. Ils montrent justement combien le cas des Alsaciens-Lorrains, des Alsaciens en particulier, diffère de celui des autres habitants de la France. Une persévérante tradition, une longue habitude de la

1. Ch. Guyot, Communication à l'Académie Stanislas de Nancy.

2. Charles-Brun, Rapport sur l'Organisation administrative en Alsace-Lorraine, fait à la Société d'Economie sociale (*la Réforme sociale*, numéro d'octobre 1919, p. 195).

liberté ont fait de son régionalisme un produit naturel, un produit du sol en quelque sorte, et cet exemple, que l'on veut probant, ne l'est pas plus que ceux analogues tirés de la Suisse et des Etats-Unis. « On ne peut pas se hasarder à argumenter légèrement et hâtivement de l'un à l'autre », déclarait Bryce (1). Il faut se garder des généralisations hâtives. Les Alsaciens-Lorrains s'accommodent très bien d'une certaine autonomie ; elle leur est même nécessaire. Il y a à cela des raisons ethniques, géologiques et historiques, comme nous allons le montrer rapidement. L'Alsacien a un type à lui, très net, qui n'est pas l'Allemand, mais qui n'est pas davantage le Français, bien que ses goûts, sa culture, son instinct profond et sûr, le porte à se rattacher à ce dernier. Il a la bonhomie et la cordialité de la vieille Allemagne de Goethe et de Mme de Staël ; il a aussi, et cela s'est manifesté merveilleusement durant ce demi-siècle d'occupation, des qualités d'ironie, de finesse et de moquerie, bien de chez nous celles-là, qui en ont fait l'admirable frondeur de la lourde et lente *Germania*.

Il est frondeur c'est incontestable et cela favorise certainement cet état d'âme particulariste, un peu personnel, nécessaire à l'épanouissement du régionalisme.

Le sol, d'ailleurs, s'y prête curieusement. L'Alsace est au bord du Rhin, elle est sous son influence et sous son *aura*, si l'on peut dire, ce qui la distingue des terres françaises voisines ; mais elle n'a cependant rien de germanique et sa langue, ses mesures, ses aspirations diffèrent profondément et même ce qui est plus curieux, à moins que ceci n'explique cela, sa géographie physique.

La partie du bassin du Rhin où elle est située est loin d'être homogène sur les deux rives. D'un côté c'est la chaîne des *Vosges*, de l'autre la *Forêt-Noire*, la première se rattachant au *Jura*, la seconde aux *Alpes de Souabe*. La constitution géologique change, du tout au tout, de droite à gauche.

1. Bryce, *op. cit.*

Par ailleurs les plaines situées de part et d'autre du fleuve manquent également d'homogénéité : entièrement plates, unies et éminemment fertiles en Alsace, elles portent du côté allemand une chaîne basaltique, et leur production agricole est beaucoup plus restreinte. Il n'est pas jusqu'à la qualité et au bouquet de vin que ne s'individualise.

Si l'on prend l'histoire, on est frappé de la continuité et de l'esprit de suite qui lui font maintenir son indépendance envers et contre tous. L'Alsace qui faisait partie de l'empire de Charlemagne fut séparée de la France en 869 pour échoir à Louis-le-Germanique. Durant sept siècles hormis une brève période de quatorze ans, sous Charles-le-Simple, elle resta liée aux Allemagnes. Le miracle c'est qu'elle ne perdit ni son autonomie, ni son caractère propre : « Elle sut conserver ou acquérir de sérieuses libertés et ses principales villes se gouvernaient par ses propres magistrats. Plus actifs, plus énergiques, que les descendants des anciens Germains, les Alsaciens conservèrent des allures plus vives et des physiologies plus hardies que leurs voisins d'outre-Rhin » (1). Quand le traité de Whesphalie la rattacha à la France en 1648, sans Strasbourg cependant qui ne devint nôtre qu'en 1761, on promit de respecter les libertés et les droits acquis. Elle gardait « ses franchises municipales, ses privilèges, ses constitutions, ses lois et ses coutumes » (2). L'article 87 du traité était formel là-dessus, aussi bien d'ailleurs que sur la liberté de conscience qui était assurée aux trois cultes, — Luthériens, Réformés, Catholiques, — ce qui la mit complètement à l'abri des déplorables querelles religieuses, qui ensanglantèrent les Cévennes et quelques autres parties de la France. Ajoutez que l'Alsace avait un Conseil souverain qui siégea successivement à Einsheim, Brisach, à la Ville-Neuve de Saint-Louis, dans une grand île du Rhin, à Colmar.

1. Kaepelin, *l'Alsace à travers les âges*, p. 259.

2. Mgr Herscher, *l'Alsace*, p. 98.

Ce fut la Révolution qui le supprima et qui assimila l'Alsace aux autres parties de la France. Les gouvernements qui suivirent achevèrent la transformation. Mais le vieil esprit particulariste et frondeur, se réveilla sous le coup de l'annexion prussienne. Ajoutez à cela la restauration par le vainqueur lui-même de certaines franchises locales et l'établissement d'une très réelle décentralisation ; et vous comprendrez facilement qu'après cinquante ans de ce régime, étant donné ce que nous savons des mœurs et de l'histoire de l'Alsace, il faille à cette province un *modus vivendi*, plus large et plus personnel, qu'en un mot le régionalisme, en parfait accord avec son passé et sa nature, lui convient à tous égards, ce qui ne veut pas dire qu'on doive traiter nécessairement de même les autres parties de notre pays (1).

Agir autrement serait faire montre d'une naïveté égale à celle de ces braves gens qui, ayant été guéris d'une bronchite par une certaine potion, veulent à tout prix imposer le même remède à un rhumatisant ou à un asthénique. Gardons-nous des généralisations hâtives : la vie est souple, complexe, infinie ; il faut la suivre et non vouloir la contraindre ; telle est la leçon que nous essaierons de dégager de cette étude quand nous exposerons tout à l'heure notre programme régionaliste.

1. Le cas de la Lorraine annexée et reconquise est moins probant. Metz serait certainement, facilement et rapidement, assimilable. Il n'est cependant pas inutile de remarquer que la Lorraine, en partie acquise à la France en 1552 avec les trois Evéchés, et qui fut définitivement rattachée en 1766, a été jusqu'au dernier tiers du xviii^e siècle un Etat indépendant et souverain. Au surplus le traité de 1766 par son article 3 et 4 garantissait aux deux Duchés, leur passé, leur législation, les privilèges dont jouissaient les trois ordres et le maintien des établissements des anciens ducs. Il n'y avait de changé, en principe, que la personne du souverain. La Lorraine, tout en devenant française, et en formant la généralité de Nancy, garda donc, avec ses limites territoriales, ses contumes et ses tarifs de douane, une physionomie particulière entre les autres provinces (Pour plus de détail Cf. Mathieu, *l'Ancien Régime dans la province de Lorraine et de Barrois*).

CHAPITRE V

LES SOLUTIONS PROPOSÉES

Nous terminions le précédent chapitre en disant qu'il fallait tenir compte de la vie, c'est-à-dire de ce qui est, ou, si l'on préfère, de la réalité. Les partisans de la grande région unique, homogène, centralisée, semble l'avoir oublié. Ils sont tombés dans le défaut que signalait M. Vidal de la Blache, et qui était le sien, — tant il est vrai qu'on se connaît toujours mal soi-même — quand il écrivait : « Il est clair que le problème ne consiste pas à réunir les départements par trois ou quatre dans une marquée à peu près symétrique. C'est de biologie et non de mécanique qu'il s'agit » (1). M. de Martial, a peu près à la même époque, déclarait, critiquant l'importance exagérée donnée à la formation des régions : « Il ne faudrait pas y voir une panacée : par le fait que l'idée faisant image est d'une compréhension facile, la notion de région paraît symboliser actuellement la réforme administrative. Or elle n'en est qu'une partie ; la moindre » (2).

Nous sommes plus sévère. Nous estimons que les projets de division de la France en régions méconnaissent tout à fait le caractère de la réforme administrative. Au lieu d'aller au cœur des choses on s'en prend aux à-côtés. Ce sont les personnes qu'il faudrait changer et c'est la maison qu'on veut agrandir. Ce dont nous souffrons c'est le fonctionnarisme et la bureaucratie. En créant des divisions nouvelles on aug-

1. Vidal de la Blache, *op. cit.*

2. G. de Martial, *la Réforme administrative* (*Revue Bleue*, 19 nov. 1910).

mente le nombre des fonctionnaires, quoi qu'on dise, et des bureaux. On supprime les sous-préfets, mais on met à la place, des sous-commissaires. Nous avons 86 préfets, on propose d'en créer 20 ou 25 autres avec des attributions de sur préfets. Des affaires qui se réglaient sur place, dans l'arrondissement, devront passer désormais par le département et par la région, puisqu'on ne veut plus de l'arrondissement. On fait le contraire de la décentralisation réclamée, en supprimant des agents rapprochés de leurs administrés ou justiciables pour reporter au loin la première prise de contact. Les progrès de la vapeur et de l'électricité n'ont rapproché que les grandes distances. La différence est bien moins sensible pour aller au chef-lieu du département ou de la région. N'oubliez pas qu'on voyage encore aujourd'hui en voiture dans les compagnes. Il n'est donc pas habile de démunir de fonctionnaires ces centres, dits secondaires, qui jouent un rôle capital dans la vie des *pays*. La réforme à réaliser est ailleurs. Il faut simplifier l'administration et la moderniser. Il faut y développer l'esprit d'initiative et de responsabilité. Il faut enfin pousser les citoyens à s'intéresser à la vie locale. Nous allons, dans un premier paragraphe, exposer quelles solutions, peut-être modestes par rapport aux plans de certains régionalistes, nous croyons devoir suggérer. Toutefois, nous rendant compte qu'il existe dans le pays, non pas un mouvement vers la région, théorique et centralisée, des dessinateurs de cartes et des formeurs de projets, mais vers des unions de groupes qui, chacun dans sa sphère, se cherchent selon leurs affinités et leurs besoins, nous indiquerons quelle conception nous avons du régionalisme du présent et de l'avenir qui tend à créer des régions non concordantes, non homogènes, mais vraiment vivaces, actives et bienfaisantes, ce qui doit tout emporter.

I. — Des réformes administratives

A la base de la réforme administrative se pose la question du fonctionnarisme. Trop d'argent, trop de paperasserie, trop de temps et d'argent perdus ; partout le laisser-aller, la peur des responsabilités, et le culte de l'incompétence, suivant le mot de M. Faguet : tout cela doit changer d'abord, sinon il faut renoncer à rien réformer.

Il importe de diminuer le nombre des fonctionnaires. Pour cela déconcentrons. La concentration imposée par les ministres complique tout inutilement. Les ministres veulent avoir la haute main, même quand la loi donne aux préfets le droit d'agir seuls, de peur des parlementaires. Et, s'il reste que pour une *Excellence* la crainte du député ou du sénateur est le commencement de la sagesse, il n'en est pas moins vrai que cette préoccupation complique étrangement le service. Au cours de la guerre, par exemple, on a fait une effroyable consommation de circulaires, et trop souvent, même quand le pouvoir central ne demandait pas à examiner les affaires, pour fuir les responsabilités, se mettre à l'abri, se couvrir, selon l'expression chère à MM. les Bureaucrates, on faisait remonter jusqu'à la tête par la voie hiérarchique ce qui eût pu être résolu immédiatement. Il faut que dans chaque service on fasse la révision — et une révision très sévère — des décisions nécessitant le *visa* d'un chef et que l'agent du premier degré ne pourra résoudre en personne. N'est-il pas honteux, qu'actuellement pour couper un peu de bois dans une forêt de l'Etat, il faille non seulement la signature du garde-général, ce qui est logique, mais celle de l'inspecteur et du conservateur qui sont loin, qui ont autre chose à faire et qui, à distance, ne peuvent en conscience avoir une vue très nette de la question ?

En simplifiant ainsi les formalités, on réalisera un gain considérable, on supprimera les intermédiaires, les « boîtes

à lettres ». Certes des sous-chefs de bureaux, des sous-directeurs, des trésoriers payeurs par exemple, en un mot tous les emplois qui en doublent d'autres inutilement, pourront disparaître ; mais que d'économies de temps et d'argent ! Osera-t-on le faire ? C'est là le type de la réforme qui peut s'accomplir par décret ; il suffit d'un peu de clairvoyance et de beaucoup de courage.

En diminuant le nombre des fonctionnaires on augmenterait d'ailleurs leur responsabilité. Moins nombreux, il leur serait plus difficile de se retrancher les uns derrière les autres. Ils apporteraient plus de soin à leur tâche, l'accompliraient plus intelligemment et plus rapidement. Tout le monde y gagnerait. Ils devraient, dans la plupart des cas, prendre eux-mêmes des décisions à leurs risques et périls. « Au lieu d'organiser l'administration sous la forme d'une pyramide, dit M. de Martial, où chaque fonctionnaire est couvert par son supérieur, il faut l'organiser sous forme de sphères d'attributions, au centre desquelles on placera un fonctionnaire avec pouvoir et droit d'agir sous sa responsabilité, son chef ayant pour rôle non pas de se substituer à lui, mais uniquement de veiller à ce qu'ils remplissent ses attributions ». (1)

Ne serait-il pas indiqué dans le même sens de compléter la responsabilité disciplinaire par la responsabilité civile et de supprimer la garantie administrative ? On peut dire, que depuis la Constitution de l'an VIII, on n'a cessé de réclamer contre le privilège monstrueux instauré par le trop fameux article 73. Le décret loi du 19 septembre 1870 avait voulu donner satisfaction aux réclamations qui s'étaient manifestées, sous les divers gouvernements, contre cette scandaleuse immunité. On sait comment une interprétation abusive du rétablissement du tribunal des conflits vint par l'arrêt *Le Pelletier* du 26 juillet 1873 remettre tout en question. Nous estimons, avec M. Jacquelin, que c'est là « un échec grave à ce principe

1. G. de Martial, *op. cit.*

de morale et de droit, puisqu'il est consacré par l'article 1382 du Code civil, suivant lequel nul ne peut se soustraire à la responsabilité de ses propres actes », et que par ailleurs, cette institution « apparaît comme une dérogation spéciale au principe constitutionnel consacré par l'article premier de la déclaration des droits du 26 août 1789, de l'égalité de tous devant la loi » (1). Ajoutons enfin avec Laboulaye qu'« il n'y a rien d'aussi efficace que la responsabilité pécuniaire pour faire l'éducation d'un fonctionnaire. Quand on doit payer son ignorance on est vite éclairé » (2).

En revanche, il paraît naturel de munir le fonctionnaire d'un statut qui lui confère certains droits et lui donne, vis-à-vis de l'administration, les garanties nécessaires à son indépendance et à son impartialité. Il faut bannir l'intrigue et la politique et tenir compte uniquement, pour la nomination et l'avancement du mérite et des connaissances. On améliorera d'autre part le recrutement actuel en généralisant et en unifiant les concours et leurs programmes, en créant au besoin, pour les fonctions supérieures, des écoles d'administration, en imposant un stage professionnel d'essai qui permette d'éliminer les incapables. Il serait bon également d'instituer un ensemble de règles, pour limiter l'autorité et servir de barrière contre l'arbitraire. Que le subordonné ait un droit de regard et de recours, et bien des passe-droits seront abolis. La situation matérielle des fonctionnaires doit aussi attirer l'attention des pouvoirs publics. Moins nombreux ils pourront être mieux payés ; il faut tendre à égaliser leurs traitements avec les salaires civils souvent plus élevés. On pourrait par des primes appropriées stimuler leur zèle et les intéresser aux affaires de la nation. Croit-on, par exemple, que l'impôt sur le revenu et la fameuse taxe de luxe ne donneraient pas des résultats plus satisfaisants si les agents, chargés de les percevoir, — contrôleurs ou inspec-

1. M. Jaquelin, à son cours 1919-1920, titre II, chap. IV.

2. Laboulaye, *le Parti libéral*, 1863.

teurs des contributions directes — percevaient un tant pour cent sur les fraudes par eux dénoncées ? En faire des associés, industrialiser les services, en un mot gérer les intérêts de la France comme ceux d'une maison de commerce, voilà ce vers quoi il faut tendre. On ne doit pas cependant pousser l'assimilation jusqu'au bout. Une notion importante intervient que M. Jèze a parfaitement mis en lumière dans les relations de l'Etat et de ses fonctionnaires : celle de *service public*. Si nous pensons, comme lui, qu'on peut sans inconvénients permettre à ces derniers de s'associer, voire de se grouper en syndicats, le droit de grève, en revanche, doit leur être énergiquement refusé (1).

Nous le demandons, aux partisans de la grande région unique : y a-t-il dans ces réformes — les premières et les plus essentielles — un principe exigeant le remaniement de la carte administrative ?

Cela veut-il dire que tout est pour le mieux dans le département, l'arrondissement, la commune ? Certes non ; là aussi des réformes s'imposent.

Il serait bon tout d'abord, nous l'avons déjà indiqué, de mieux utiliser la loi de 1871 sur les ententes inter-départementales et celle de 1890 sur les syndicats de communes. Les départements doivent pouvoir, eux aussi, constituer des syndicats. Par ailleurs une propagande active, une meilleure éducation des citoyens leur montreraient les avantages que la loi leur offre (2). Au surplus, nous croyons que les besoins économiques, plus forts que tout, les pousseront à s'associer ainsi pour des œuvres communes. Il existe déjà une union féconde des conseils généraux du sud-est, comprenant les Bouche-du-Rhône, les Basses et Hautes-Alpes, le Gard, le Var, le Vaucluse ; le problème de la Loire navigable a fait se concerter et s'entendre les départements riverains ; de même celui du

1. M. Jèze, *Cours de droit public* (Programme 1913-1914, 2^e partie).

2. Le projet de M. Colrat, créant une commission régionale par la libre adhésion de plusieurs conseils, entre dans cette voie.

canal des deux mers, créera certainement une entente sur les berges du canal du Midi dans des conditions analogues. Peut-être n'est il pas inutile de remarquer que ces groupements, ainsi constitués — celui de la Loire et du canal du Midi par exemple — cadreraient fort peu et très mal avec les divisions administratives prévues, que les départements englobés peuvent avoir intérêt à se séparer à un moment donné et à lier des relations avec d'autres circonscriptions toutes différentes ; qu'en un mot un organisme souple, vivant, toujours prêt à s'adapter aux circonstances, est bien préférable aux cadres rigides, préconisés par certains régionalistes. Des réflexions analogues s'imposent en ce qui concerne les communes.

Par ailleurs, rien n'empêche de réformer l'administration intérieure des circonscriptions actuelles. Pourquoi, par exemple, en exigeant pour la nomination des préfets certains diplômes et certaines garanties, ne scinderait-on pas en deux leurs attributions actuelles ? MM. Bethmont et Magnin, en 1871, M. Bonneville à deux reprises, et en particulier en 1914, M. Peytral, en 1919, ont réclamé l'autonomie administrative du département. Adoptant leur point de vue, on laisserait au préfet le rôle politique et de liaison d'agent du pouvoir central qu'ils ont aujourd'hui, et on confierait l'administration proprement dite à un élu de la commission départementale, dont les pouvoirs pourraient être utilement élargis, particulièrement en ce qui concerne la délégation que peut lui faire le conseil général. Le secrétaire général de la préfecture pourrait faire fonction de sous-préfet dans l'arrondissement du chef-lieu et décharger ainsi d'autant le préfet.

Dans un ordre d'idée analogue à celui de la suppression de la garantie administrative, dont nous parlions tout à l'heure, pourquoi ne pas supprimer les conseillers de préfecture chargés du soin de la justice administrative, ou du moins modifiant leurs fonctions, en faire, par exemple, les inspecteurs et les envoyés du préfet à travers le département ? Beaucoup préconisent la formation de tribunaux administra-

tifs distincts. Il y aurait certainement là au point de vue des intérêts du justiciable un grand progrès de réalisé, vers moins d'arbitraire et moins de partialité.

Toujours dans un but de simplification et un esprit de réalisme, nous verrions sans regrets la disparition du conseil d'arrondissement. C'est un organe mort-né, sans attribution sans intérêts, une superfétation véritable, et il ne nous coûte guère de constater avec M. Hauriou que, « comme tentative de décentralisation, il a échoué » (1). Par contre, si les sous-préfets nous semblent devoir être conservés — et nous avons dit pourquoi — il serait utile d'en faire des fonctionnaires vraiment actifs, doués de pouvoirs propres. Tout en restant les représentants de l'Etat et l'agent des services publics généraux, ils pourraient contrôler, effectivement et avec l'autorité nécessaire, la gestion communale, régler le budget jusqu'à 40.000 francs par exemple, ce qui serait le cas pour 31.000 communes. Le préfet et l'administrateur départemental n'auraient pas ainsi à s'occuper de questions qu'il y a tout avantage à résoudre sur place. Tout le monde y gagnerait. Qui plus est, le sous-préfet aurait à jouer encore un rôle d'inspecteur et visiterait ses administrés et les établissements publics, allant ainsi au-devant des vœux et des réclamations, réglant les difficultés aux cours de ses déplacements, rendant les plus vifs, les plus appréciés des services et réalisant en même temps de notables économies de temps.

Grâce à cette heureuse déconcentration, la tutelle administrative se trouverait atténuée. En réalité, elle n'est plus bien terrible, et le mot est plus effrayant que la chose. On pourrait évidemment supprimer quelques-uns des cas où elle peut être pénible et tracassière, bien qu'en réalité, il n'y ait le plus souvent là qu'une question de pure forme. A vrai dire, nous serions assez volontiers avec M. de Tocqueville « contre l'insolence du mot » et M. Aucoc à qui il a « toujours

1. Hauriou, *op. cit.*, p. 13.

paru regrettable » (1). Pourquoi ne pas lui substituer le mot de contrôle ? Quoiqu'il en soit, avec la solution suggérée, il y aurait une étape de franchise dans cette voie de la décentralisation qui d'après M. Hauriou, « doit aboutir à la tutelle judiciaire » (2). En tous cas, il est un point sur lequel il ne nous paraît pas bon de laisser trop de liberté aux communes, voire aux départements, c'est le chapitre des emprunts. La dette communale, qui s'élevait en 1898 à 3 milliards 682 millions nous apprend M. Barthélémy (3), atteignait en 1910 4 milliards 166 millions, soit une augmentation de 500 millions en douze ans. Qu'aurait-ce été si les communes eussent pu emprunter sans autorisation ?

Il faut dire, pour être scrupuleusement impartial, qu'une grosse part de responsabilité revient à l'Etat en la matière. Il a, depuis quelques années, au mépris des libertés des communes, imposé obligatoirement à ces dernières trop de charges et de dépenses supplémentaires, notamment en ce qui concerne l'instruction publique, l'assistance et la prévoyance sociale. Citons entre autre, les lois du 9 août 1879 sur les écoles normales primaires, du 21 juillet 1881 sur la police sanitaire des animaux, du 10 juillet 1889 sur l'instruction primaire, du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, du 28 juin 1904 sur les pupilles de l'assistance publique, du 27 juin 1904 sur le service des enfants assistés, du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, de 1913 sur les femmes en couche et les familles nombreuses etc... Laisser plus de latitude aux communes, rendre ces services à l'Etat, serait un moyen de servir à la fois les libertés locales et de supprimer ces fameux fonds de subvention que M. Boucheron s'imaginait faire disparaître en instituant des régions. Au surplus, pour accélérer le mouvement, on pourrait en appeler à la générosité et aux initiatives privés,

1. Aucoc, *les Controverses sur la décentralisation*, op. cit.

2. Hauriou, op. cit., p. 52.

3. Cf. Barthélémy, op. cit.

favoriser les associations de bienfaisance et de solidarité. Il n'est pas inutile de remarquer que ce fonds dont l'origine est lointaine, puisqu'il remonte au 17 mai 1809, et donc les modalités ont depuis subies diverses transformations, d'abord en 1871, puis après la séparation des Eglises et de l'Etat par l'attribution du budget des cultes, enfin par les lois récentes des 22 février 1918 et du 25 juin 1920, il n'est pas inutile, disions-nous, de faire remarquer qu'il a été créé par l'autorité supérieure, que l'idée est venue d'en haut et non d'en bas. Il n'a pas été sollicité. Les communes, indépendantes et jalouses de leurs libertés, ont au contraire toujours adopté pour devise : *Suum cuique* ! (1)

Un mot encore pour en finir avec les communes. On a, à juste titre, critiqué, leur trop grand nombre et l'importance dérisoire de beaucoup d'entre elles. Est-il possible, comme on l'a proposé, d'en supprimer certaines en les réunissant à leurs voisines ? Nous ne le croyons pas. Cette réforme serait sans doute désirable, mais aurait contre elle l'opinion publique. Fidèle à notre volonté de rester en proposant nos solutions en étroit contact avec la réalité, nous estimons qu'il est inutile de la tenter. Cependant, et voici qui est possible, on on peut désirer que le Conseil d'Etat refuse de créer de nouvelles communes toutes les fois que la population n'atteindra pas un certain chiffre, par exemple 500 habitants, et qu'il n'y aura pas de ressources suffisantes pour équilibrer le budget.

II. — Notre Régionalisme

A INTÉRÊTS DISTINCTS, RÉGIONS DISTINCTES

Les régionalistes purs semblent perdre quelquefois le sens des réalités. C'est pourtant l'un deux M. Charles-Brun qui

1. Consulter pour plus de détails le Compte rendu des travaux et des vœux du XI^e Congrès des maires de France.

cite le mot de Bacon : « *Pour commander à la nature il faut lui obéir* » (1). La vrai, c'est qu'ils ont vu avec netteté, et peut être les premiers, qu'il existait presque des régions naturelles qui se délimitaient elles-mêmes sous l'influence de ce que, très heureusement, M. Charles Brun appelle : « *la régionalisation spontanée.* » C'est ce dernier qui dit : « le Nord minier et textile constitue une des régions les plus riches et les plus productives de notre pays. La Basse-Normandie, jusqu'ici uniquement adonnée aux paturages et à l'élevage tend à s'organiser pour l'exploitation de son sous-sol. Entre toutes la région lorraine montre par un développement complet et harmonieux le type de la région économique future » (2) M. Vidal de la Blache cite aussi quelques unes de ces formations économiques qui font penser au mot de P. L. Garnier sur « *le déterminisme superbe de la terre natale* ».

Le détestable c'est que les régionalistes, s'ils ont souvent découverts et mis en lumière des faits exacts, se sont également arrêtés en route. La mise du problème en équation a été correcte, mais ils ne l'ont pas résolu. Ils n'ont pas vu en effet qu'il n'existait pas une région homogène, mais des régions, des régions qui ne concordaient pas entre elles, qui se chevauchaient, s'enchevêtraient, complexes en un mot et multiples, comme la vie elle-même. C'est ainsi qu'il y a dans notre pays des rudiments et des traces de régions industrielles, de régions agricoles, touristiques, géographiques, intellectuelles ; mais ces régions ne coïncident pas, elles ne peuvent se confondre en une seule et l'immense erreur du régionalisme administratif, proné, exalté et proposé comme la solution idéale, est justement de méconnaître ce qui existe, de contrarier la vie, de vouloir discipliner ce qui ne peut l'être. M. Vidal de la Blache, qui disait qu'il ne fallait pas faire de mécanique, tombait dans ce travers en ne considé-

1. Charles-Brun, *Qu'est ce que le régionalisme ?* op. cit.

2. Charles-Brun, *Discours de Montpellier 1913.*

rant qu'une face du problème, et pourtant, chose étonnante, il semble qu'il est entrevu la solution idéale quand il écrivait, se mettant en contradiction avec lui-même : « Une stricte spécialisation des contrées, sous la pression croissante de la concurrence devient de rigueur. » (1)

« Ne vaudrait-il pas mieux reconnaître écrit, M. Chardon que les divisions rigides ont fait leur temps, que les répartitions de territoires doivent être combinées dans chaque service, non d'après des vues théoriques, mais d'après les intérêts du service ? » (2) Batbie avait déclaré déjà avant lui : « Chaque service a ses besoins propres, et, par conséquent, il est naturel de lui donner une organisation spéciale. La manie de l'uniformité est une tendance déplorable et nous ne lui avons fait que trop de sacrifices. Pourquoi rétablir des provinces, sous prétexte qu'il y a des divisions militaires, des cours impériales, des académies ? Laissons à chaque service sa nature et ses exigences. Autrement il n'y aurait pas de raison pour ne pas tenir compte aussi du nombre des préfectures maritimes et des trente deux conservations forestières » (3). On ne peut mieux dire.

Au total ce qui se dégage de là, c'est que, d'un côté, il existe des embryons de régions, mais qu'il est d'autre part désirable qu'ils se développent et grandissent, sans se gêner, sans être contraint à se plier rigidelement dans le moule de l'un d'entre eux, si l'on veut toutefois rester d'accord avec la réalité, respecter la vie, la voir s'épanouir.

M. Louis Marin, qui donne à ces régions le nom de « Régions spécialisées », a soutenu ces idées au III^e Congrès de l'*Association de Défense des Classes moyennes*, en 1910, et a écrit sur la matière une brochure, aujourd'hui épuisée, que nous n'avons pu malheureusement nous procurer. Il ne croit pas

1. Vidal de la Blache *op. cit.*

2. H. Chardon, *le pouvoir administratif*, p. 249.

3. Batbie, *op. cit.* p. 471.

à l'utilité d'une région administrative plus vaste que le département et s'y superposant, mais, constatant que nous avons déjà en France des circonscriptions distinctes pour les divers services — armée, justice, etc... —, il estime qu'il faut développer dans ce sens les essais de régionalisation, qui se manifestent à droite et à gauche. C'est absolument notre avis ; et, résumant en quatre mots cette façon de voir, nous déclarons catégoriquement : *A intérêts distincts, régions distinctes !*

Rapidement, et en manière de conclusion pratique nous allons voir ce qui existe et suggérer vers quoi l'on pourrait peut-être tendre.

Des régions existent, d'autres sont en voie de formation ; les unes ont été créées par les pouvoirs publics, les autres par l'initiative privée. On peut, *grosso-modo*, les classer sous trois types : celles dues exclusivement à l'Etat, celles formées par la collaboration de l'Etat et de ses administrés, enfin celles directement constituées par les particuliers.

Les premières comprennent des divisions déjà anciennes et bien connues : les 16 académies, les 17 provinces ecclésiastiques, les 26 Cours d'Appel, les 18 régions militaires continentales, les 32 conservations forestières, les 5 arrondissements maritimes, les 18 arrondissements miniers groupés en 5 divisions, les 36 circonscriptions pénitencières, les 16 Inspections régionales des Ponts et Chaussées, les 11 Inspections divisionnaires du travail — ; et, d'autre part, d'autres plus récentes, comme les 12 collèges électoraux régionaux des sociétés de secours mutuels, institués par un décret du 1^{er} avril 1898, pour l'élection des membres du Conseil supérieur de la Mutualité, comme les 16 régions postales, répondant à un besoin de simplification et de resserrement, et les 27 centres où se réunissent les comités régionaux des arts appliqués prévus dans un but économique.

Certes ces divisions ne sont pas toutes intangibles ; elles ne

sont pas toutes également bonnes, et on pourrait, sans doute, modifier les limites de quelques unes. Néanmoins, dans leur ensemble, elles répondent à des besoins très réels et qui ne coïncident nécessairement pas.

On pourrait, en particulier, peut être, réduire avec avantage le nombre des Universités, et, revenant aux chiffres proposés par M. Léon Bourgeois en 1896, n'en laisser subsister que huit. On pourrait surtout les rendre plus indépendantes, autonomes, moins assujetties à suivre des programmes officiels. Ainsi on créerait entre elles une bienfaisante émulation. En ne les soumettant plus au système de l'autorisation pour l'acceptation des dons et legs, on permettrait l'enrichissement rapide de ces établissements et, surtout, la possibilité pour les particuliers, de cumuler de très importantes fondations sur la même chaire. Du coup, bien des Maîtres de valeur qu'attire et fascine Paris, ayant une large situation assurée en province, n'abandonneraient pas ses Facultés et leur donneraient ainsi un rayonnement et une autorité qu'elles ne connaissent pas toujours. Ajoutons enfin qu'il serait désirable que la nomination des instituteurs appartint au Recteur et non plus au Préfet, qui a eu une malheureuse tendance à en faire des agents électoraux.

Les régions postales, créées primitivement au nombre de douze le 6 mars 1918, puis, passées à quinze le 25 septembre 1919 et bientôt à seize par l'adjonction de l'Alsace-Lorraine, ont permis de réaliser des économies en supprimant nombre de directeurs départementaux.

Les comités régionaux des Arts appliqués ont, depuis leur création, le 4 mai 1918, rendu d'inappréciables services. Leurs membres sont, il est vrai, nommés par l'Etat et, peut-être, serait-il désirable qu'ils fussent désignés par les intéressés. Ils ont fait néanmoins de l'excellent régionalisme en ressuscitant les vieilles industries locales (faïencerie bretonne, dentelle limousine, etc...), en faisant appel aux compétences, en instituant des concours, en créant comme à Rennes, des Musées

technologiques. Il y a là certainement une idée à mûrir et à creuser. (1)

Par ailleurs, l'Etat, renonçant à une partie de son *impé-rium* a pensé qu'il serait peut-être utile de demander l'avis des populations pour la formation de régions nouvelles. Les décrets de M Clémentel instituant des régions économiques, sont entrés dans cette voie, et, demain, la loi prévoyant la création des Chambres d'agriculture régionales suivra probablement cet exemple.

Au reste, dans un ordre d'idée voisin, quoique différent, il y avait déjà des précédents. Reconnaisant l'existence de ce fédéralisme économique dont parle M. Paul Boncour et avec lui M. Métin, de ce sorte « d'Etat dans l'Etat » que sont les associations ouvrières, formant « un Parlement du Travail au-dessus du Parlement National » (2), il avait, par les décrets Millerand, la loi sur le salaire des ouvrières travaillant à domicile, les lois sur la semaine anglaise et les huit heures, fait collaborer à son œuvre les syndicats, les organisations patronales et ouvrières.

Depuis longtemps, M. Clémentel avait été frappé par l'importance du facteur économique. Déjà, en 1904, il écrivait : « Les groupements économiques ont précédé les groupements moraux et politiques » (3) et certes ce facteur a une suprême importance. Aristote dans sa *Chrémastitique*, et Karl Marx, fondateur du socialisme contemporain, l'ont répété à satiété. Il ne faudrait pas toutefois exagérer ; et ceux qui, s'autorisant de la nécessité du facteur économique, en profiteraient pour exclure les autres et les brimer en quelque sorte, en les mettant sous le joug dans la région économique unique et centralisée, tomberaient dans la même erreur que les apologistes

1. Cf. le discours de M. Humblot, sénateur, au cours de la discussion du budget de 1920 et le rapport de M. Chastenot, pour le budget des Beaux-Arts de 1921.

2. Métin, *Le socialisme en Angleterre*, p. 263.

3. Rapport de M. de Clémentel sur l'organisation administrative de la France.

du régionalisme administratif ou les tenants de l'ancienne province. M. Clémentel l'a compris. Il veut, dit-il, dans son rapport de 1912 au Président de la République, « suivre la leçon des faits ». Il ne veut que « régulariser une situation créée par l'histoire économique elle-même ». Pour cela le ministre du commerce décidait d'accomplir la réforme envisagée, en plein accord avec les Chambres de commerce, qui représentent, semble-t-il, assez logiquement, les intérêts économiques. Le 25 août 1917, il adressait une lettre circulaire aux Présidents de ces Chambres, leur soumettait le projet du Gouvernement et les priait de vouloir bien présenter leurs observations et de proposer leurs modifications. Un arrêté du 5 avril 1919 organisait sur ces bases dix-sept groupements régionaux économiques. L'œuvre évidemment n'était point parfaite. Nous avons, incidemment plus haut, à propos des départements viticoles de la région du midi, signalé une erreur. Toutefois, la méthode employée permettait de rectifier les imperfections sur la réclamation des intéressés. C'est ce qui s'est produit, et des changements de circonscriptions ont eu lieu, notamment par les arrêtés des 10 février, 27 mars, 21 mai, 19 octobre, 10 novembre 1920.

La réforme de M. Clémentel — et c'est ce qui en fait le prix — admet la nécessité d'adaptations successives. Sa souplesse fait sa valeur. Lui-même s'était très bien rendu compte que les conditions économiques varient sans cesse et que, dans le même temps, elles n'ont rien de fixe ni de nettement délimité. C'est ainsi qu'une disposition de ses décrets prévoit la faculté pour une Chambre de commerce, adhérente à un groupement régional, d'adhérer également, si elle le juge utile pour la sauvegarde de ses intérêts économiques, à un groupement limitrophe ou voisin. Il admet de même qu'autour des ports maritimes, il peut être constitué outre la région dont le port est le centre, une zone d'influence qui peut englober une ou plusieurs Chambres de commerce déjà adhérentes à d'autres groupements. Que nous sommes loin ici du despo-

tisme étroit et centralisateur du régionalisme administratif de M. Reibel et de ses prédécesseurs.

Les Chambres régionales agricoles, elles, dont on a beaucoup parlé, n'existent pas encore. A vrai dire une loi du 25 octobre 1919 a été votée qui les créait. Mais, prorogée d'abord pour trois mois puis pour un an, enfin jusqu'à ce qu'une autre loi intervienne qui règle en particulier la composition du corps électoral et réponde mieux aux vœux des agriculteurs, elle reste pour l'instant lettre morte. A voir les résultats du Congrès de Tours tenu dans les derniers jours du mois de mai 1920, auquel participaient 600 délégués des associations d'agriculteurs, l'institution de ces organismes régionaux a l'air d'être impatientement attendue. La loi de 1919 prévoyait pour la délimitation de ces régions une vaste enquête auprès des milieux agricoles et s'acheminait vers la création de régions spontanément réalisées. Dans les projets qui ont suivi, dans celui de M. Gavoty en particulier, on a l'air de moins tenir compte de cette consultation. M. Gavoty proposait d'abord la création de vingt-six régions. Il a depuis quelque peu changé d'avis. En tout cas, il est à souhaiter qu'on ne fasse rien sans l'aveu des populations, et, surtout, contrairement à l'un des articles de la nouvelle proposition de loi qu'on autorise la scission d'un département entre plusieurs régions agricoles.

L'Etat, en effet, surtout en ces matières, doit intervenir le moins possible, c'est le moyen de faire œuvre féconde et qui dure.

Au reste, l'initiative privée tend à le précéder et à s'organiser d'elle-même.

C'est ainsi qu'en 1919 les coopératives de consommation, qui font une puissante fédération nationale, se sont groupées en adoptant sept grandes divisions régionales pour la France continentale et cinq autres pour l'Afrique du Nord et la Corse. Ces groupements ont été délimités en tenant compte

des vœux des régions elles-mêmes, sans aucun idéal préconçu, sans rien d'artificiel, presque automatiquement.

Auparavant, les 26 et 27 novembre 1917, les syndicats d'initiative, fédérés sous les auspices du Touring-Club de France, avaient tracé une carte de la France en dix-neufs régions, telles que les exigences du tourisme les délimitaient naturellement. Cette organisation a depuis été amendée et adaptée suivant les besoins de la situation et les réclamations élevées. Qui plus est, comme nous l'expliquaient M. Le Bondidier, chef du service de l'organisation touristique, et M. Audigier, le secrétaire de la fédération, le nouvel organisme n'a rien de rigide. Des syndicats qui ne sont pas dans la même région peuvent former des ententes pour leurs intérêts communs. Le cloisonnement n'a rien d'étanche. Largement la vie circule et anime tout. Ces divisions touristiques ne correspondent en rien, évidemment, aux circonscriptions administratives prévues par exemple par M. Reibel; et ce dernier serait, gageons-le, bien embarrassé pour faire cadrer avec les siennes une région comme celle de la vallée du Rhône ou de la côte d'Azur et Corse.

Poursuivant notre enquête nous nous sommes également rendus au siège de la C. G. T. Là nous n'avons point trouvé d'organisation régionale. Il n'existe actuellement que des unions départementales et des fédérations nationales de métiers. Toutefois l'idée régionaliste n'est pas pour déplaire. On trouve tout naturel que les groupements syndicaux aient « tendance à s'agréger peu à peu, à se fédérer successivement entre métiers similaires d'une même ville, d'une même région, d'un même pays » (1). Certaines corporations d'ailleurs ont déjà réalisé des unions régionales, en particulier celles de la métallurgie et du bâtiment. De même il existe, ça et là, quelques groupes régionaux vraiment généraux où les unions locales sont assemblées, non pas seulement sur un département mais sur deux, trois et parfois quatre « suivant la frontière géogra-

1. Paul Boncourt, *le Fédéralisme économique*, p. 223.

phique des centres industriels et les moyens de communications » (1) La plus typique de ces ententes est formée par l'union de l'Ain et du Jura, qui est administré par un comité régional composé par un délégué de chaque syndicat et possède un budget dont les recettes sont alimentées par un versement personnel fixé à raison de 0,10 au minimum par cotisation perçue. Les syndicats ont donc tendance à devenir régionaux. L'idée est dans l'air, elle se réalisera. La chose d'ailleurs, nous déclare en substance, M. Laurent, secrétaire de la C. G. T., se fera petit à petit, toute seule, en se modelant sur les organisations similaires patronales et les nécessités de l'industrie. Evidemment, ici encore, la région syndicale ne coïncidera pas avec la région administrative, même pas avec la région agricole. Un département comme la Saône-et-Loire, par exemple appartiendra à la fois par Montceau-les-Mines et le Creusot, au bassin houillier de la Loire, et en même temps, se rattachera à la Bourgogne.

Au total, on le voit, la région unique, chère aux régionalistes purs est certainement la construction la plus artificielle, la plus fausse, et aussi peut-être la plus dangereuse qui se puisse concevoir. Il est possible qu'elle ne soit, en même temps, qu'une aggravation de la centralisation, qu'une ruineuse et coûteuse inutilité ; il se peut aussi, dans le cas où le vieil esprit particulariste viendrait à se réveiller et à s'exalter qu'on aboutisse comme le souhaitent certains au fédéralisme intégral.

La situation du pays pourrait alors devenir critique. L'unité nous a fait et nous fait grands. Nous devons la sauvegarder.

Il est, par ailleurs, des aspirations régionales très nettes, qui ont droit à se développer et à participer à la prospérité et à la grandeur de notre patrie. Donnons-leur satisfaction

1. J.-B. Sévérac, *le Mouvement syndical*, p. 204.

en créant des régions spéciales pour chacune d'elles : *A intérêts distincts, régions distinctes*. Nous prendrons ainsi à l'idée régionaliste ce qu'elle contient de fécond et nous en rejetterons ce qui pourrait devenir un danger. Que si nous hésitions à agir de la sorte, si l'amour de ce qu'on a si improprement et un peu ridiculement appelé « la petite patrie », venait troubler notre entendement et notre cœur, répétons-nous, en modifiant quelque peu la formule célèbre, qu'au-dessus du village, du pays, de la province, il y a la France.

Le Doyen
F. LARNAUDE

Vu : le président de la thèse,
H. BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL

BIBLIOGRAPHIE (1)

I. — LIVRES ET BROCHURES

- Aucoc.* — Conférences sur l'administration.
— Les Controverses sur la Décentralisation.
— Rapport présenté à l'Académie des sciences morales et politiques sur le concours relatif à la Décentralisation administrative (1883).
Barrès (Maurice). — De Hegel aux cantines du Nord.
— La Terre et les Morts.
— Les Lézardes de la maison.
Barrot (Odilon). — De la Centralisation et de ses effets.
Barthélémy (J.). — Rapport présenté au Congrès de Bruxelles, 1910.
Batbie. — Traité de droit public et administratif.
Berthélémy (H.). — Traité élémentaire de droit administratif, 1920.
— Les Institutions municipales de la France.
— La Crise du fonctionnarisme.
Blanchard. — La Flandre.
Boiteau (Paul). — Etat de la France en 1789.
Charles-Brun. — Le Régionalisme.
— La Division de la France en régions (Rapport présenté au XVII^e Congrès national de la propriété bâtie).
— L'Organisation administrative en Alsace-Lorraine (Rapport présenté le 12 juillet 1919 à la Société d'économie sociale).
Chardon (H.). — Le Pouvoir administratif.
Chevillard. — Les Divisions administratives de la France.
De Cormanin. — Droit administratif.
Delabrousse. — La Décentralisation et les Universités.
De L'Estourbillon. — Le Régionalisme et la France.
Demangeon. — La Plaine Picarde.
Deschanel (Paul). — La Décentralisation.
De Marcère (E.). — La Décentralisation.
Devaux. — Origines gâtinaises.
Duquît. — Etudes de droit public.
Fèbre. — La Franche-Comté.

1. Voir encore les indications bibliographiques qui se trouvent à la fin du chapitre II.

- Ferron (D.)*. — Institutions municipales et provinciales comparées.
Foncin (P.). — Les Pays de France.
— Régions et Pays.
Gasquet (A.). — Précis des institutions politiques et sociales de l'ancienne France.
Guy. — La Décentralisation administrative : Hier, Aujourd'hui, Demain.
Guyot (Ch.). — Communication faite à l'Académie de Stanislas de Nancy, 1919.
Hennessy (J.) et Charles-Brun. — L'Organisation fédérale de la Société des Sociétés.
Haurion. — Etude sur la décentralisation.
Herscher. — L'Alsace.
Imbard de la Tour (J.). — La Réforme administrative après la guerre (Communication du 11 novembre 1916 à l'Académie des Sciences morales et politiques).
Jèze. — Cours de droit public (Programme 1913-1914, licence).
Jenks (Ed.). — Essai sur le gouvernement local en Angleterre (*Préface d'H. Barthelemy*).
Jacquelin. — Droit administratif (Cours de doctorat 1919-1920).
Kaepelin. — L'Alsace à travers les âges.
Lallemant. — La Réorganisation administrative (Rapport présenté en 1907 au nom de la 2^e sous-commission à la commission interministérielle).
Lanlaud. — La décentralisation et les Conseils généraux.
Leullier. — Le canton comme moyen de décentralisation.
Maitre (J.). — Décentralisation et régionalisme.
Maurras (Charles). — L'idée de la décentralisation.
Maurras (Charles) et Paul-Boncour. — Un Débat nouveau sur la République et la Décentralisation.
Mounet. — Histoire de l'Administration en France.
Paul-Boncour. — Le Fédéralisme économique
Prentout. — La Normandie.
Proudhon. — Du Principe fédératif.
Taine. — Le Régime moderne.
Vacher (A.). — Le Berry.
Vivien. — Etudes administratives.

II. — REVUES

- Cf. *Le Correspondant* (10 août 1913, 23 septembre 1919, 23 février 1920 et 23 juillet 1920).
L'Economiste Français, (12 mars 1921).
La Gazette de France (30-31 juillet 1903).
La Grande Revue (janvier 1921).
L'Illustration (12 mars 1921).

Le Mercure de France (13 août 1920).

L'Opinion (13 mai 1920, 12 juin 1920, 8 janvier 1921).

Le Producteur (février-mars 1921).

La Renaissance (27 mars 1921).

La Renaissance latine (13 juillet 1903).

La Réforme sociale (1^{er}-16 octobre 1919).

La Revue Bleue (19 et 26 novembre 1919).

La Revue générale d'Administration (mars-avril 1913, janvier-mars 1918, mars-avril 1920).

La Revue hebdomadaire (16 nov. 1918, n° du 16 octobre 1920 et sq.)

La Revue de Paris (15 décembre 1910).

La Revue politique et parlementaire (juin-juillet-août 1918, 18 décembre 1920).

La Revue universelle (1^{er} juin 1920).

III. — DOCUMENTS OFFICIELS

Cf. 1° *Pour les projets de régionalisme administratif*. A) Documents parlementaires de la Chambre : Années 1871, 1884, 1886, 1887, 1890, 1893, 1895, 1896, 1897, 1898, 1901, 1902, 1910, 1912, 1913, 1914, 1915, 1916, 1917, 1918, 1921.

B) Documents parlementaires du Sénat : Années 1910, 1919.

2° *Pour la création des régions économiques*. Rapport de M. Clémentel, en 1903 sur l'organisation administrative de la France. Rapport de M. Clémentel en 1917, au Président de la République (1). Organisation des régions économiques (Brochure publiée par la direction des affaires commerciales et industrielles, au Ministère du Commerce). *J. off.* du 31 octobre 1915, 2 mars, 7 avril, 18 août et 23 août 1919, 12 février, 25 mars, 23 mai, 23 juin, 19 octobre, 24 novembre 1920, 23 février 1921.

3° *Pour l'institution des collèges électoraux des sociétés de secours mutuel*. Cf. la loi du 1^{er} avril 1898 et le décret du 2 mai 1899.

4° *Pour la création des régions postales*. Cf. le décret du 6 mars 1918 et celui du 5 octobre 1919 (*J. off.*, p. 10-967).

5° *Pour la création des comités régionaux des Arts appliqués*. Cf. les arrêtés du 10 août, 30 décembre 1916, du 24 novembre 1917, du 19 avril et du 4 mai 1918. Cf. également pour leur fonctionnement le discours de M. Humblot (Débats parlementaires du Sénat. Discussion du budget 1920) et le Rapport de M. Chastenot sur le budget des Beaux-Arts de 1921.

6° *Pour les Chambres régionales d'Agriculture*. Cf. *J. off.*, du 29 octobre

1. Un vol. in-4°, de 155 pages très documenté, contenant en particulier un intéressant aperçu sur les services économiques à l'étranger.

et 11 novembre 1919. Documents parlementaires de la Chambre, 1919, n° 6681 et 1920 n°s 968, 1193, 1781.

7° *Pour la question d'Alsace-Lorraine*. Cf. Décret du 26 novembre 1918.

En 1919 : Décret du 10 mai ; arrêté du 12 mai ; rapport Bonnevey du 3 septembre ; Loi du 17 octobre ; et en 1920 : Documents parlementaire de la Chambre, n°s 219, 777, 1064.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	7
Justification et délimitation du sujet.....	7
CHAPITRE PREMIER. — La France Administrative en 1789. Le régime instauré par la Révolution et son évolution jusqu'à nos jours	18
I. Les Divisions Administratives.....	19
II. Les Etats et les Assemblées provinciales.....	24
III. Les Communes.....	28
IV. La Création des départements et la Décentralisation Révo- lutionnaire.....	30
V. La Réaction centralisatrice de l'an VIII.....	36
VI. Les Etapes de la Décentralisation jusqu'à nos jours.....	38
CHAPITRE II. — Le Régionalisme et l'opinion.....	43
I. La Doctrine.....	43
II. Les Partis et le Régionalisme.....	54
III. Quelques projets de division de la France en régions, dus à l'initiative privée.....	60
CHAPITRE III. — Le Régionalisme et les Parlementaires. (Du Projet Raudot au projet Colrat).....	64
CHAPITRE IV. — Examen critique des Projets de régionalisme admi- nistratif.....	80
I. La Région.....	84
II. Les anciens cadres et l'idée régionaliste.....	96
III. Le Cas de l'Alsace-Lorraine.....	107
CHAPITRE V. — Les Solutions proposées.....	114
I. Des réformes administratives.....	116
II. Notre régionalisme :.....	123
<i>A intérêts distincts, régions distinctes.</i>	
BIBLIOGRAPHIE.....	135

